

Wolters Kluwer España

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 239/2002 de 11 Dic. 2002, rec. 1207/1999

Ponente: Gay Montalvo, Eugeni.

Nº de sentencia: 239/2002

Nº de recurso: 1207/1999

LA LEY JURIS: 187/2003

COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ANDALUCÍA. AYUDAS COMPLEMENTARIAS A LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN E INVALIDEZ. Conflictos positivos de competencias promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos 284/1998 y 62/1999: desestimación. Competencia autonómica. Auxilios económicos con naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de la Seguridad Social e incardinables en la materia de asistencia social: carácter complementario respecto de las prestaciones de la Seguridad Social por jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva, naturaleza extraordinaria en cuanto limitan en el tiempo el derecho a la percepción, inexistencia de módulos de actualización y abono a cargo de los presupuestos autonómicos. No vulneración de la competencia estatal sobre regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles. Reproche formulado en relación con el derecho a percibir pensiones no contributivas del Sistema de Seguridad Social. VOTOS PARTICULARES.

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, D. Tomás S. Vives Antón, D. Pablo García Manzano, D. Pablo Cachón Villar, D. Vicente Conde Martín de Hijas, D. Guillermo Jiménez Sánchez, D.^a María Emilia Casas Baamonde, D. Javier Delgado Barrio, D.^a Elisa Pérez Vera, D. Roberto García-Calvo y Montiel y D. Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1207/1999 y 1208/1999, promovidos, respectivamente, por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 Dic., por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas y 62/1999, de 9 Mar., de modificación del Decreto 284/1998, de 29 Dic., antes citado. Ha comparecido y formula alegaciones el Letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado, D. Eugeni Gay Montalvo, quien expresa la opinión del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 20 Mar. 1999, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, promovió conflicto positivo de competencia, con expresa invocación del art. 161.2 CE, frente al Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 Dic., por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas.

2. La fundamentación jurídica del escrito de formalización del conflicto es, en síntesis, como sigue:

a) El Decreto 284/1998, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el día 31 Dic. 1998, estableció ayudas económicas consistentes en un pago único de 9.395 ptas., a realizar en el mes de abril, a favor de los beneficiarios de pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, siempre que tuvieran tal condición al menos durante los tres meses anteriores a la fecha de pago de las ayudas y su residencia habitual se situase en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta medida conlleva una subida adicional del 1,8 por 100 de la pensión prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y, como tal, vulnera el art. 149.1.17 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre «la legislación básica y

régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas».

b) El Abogado del Estado se refiere a continuación al alcance de las competencias del Estado en materia de «Seguridad Social» y manifiesta que la doctrina constitucional (TC SS 124/1989 y 195/1996) ha establecido claramente la distinción entre la competencia estatal exclusiva sobre el régimen económico de la Seguridad Social y la competencia sobre legislación básica en la misma materia. De la expresada doctrina, así como de la recaída en relación con el alcance de la normativa básica desde la TC S 1/1982, se deduce que su finalidad es garantizar la existencia de una regulación unitaria en todo el territorio estatal. Pues bien, partiendo de este principio, la representación estatal considera que la cuantificación de las pensiones forma parte del régimen necesariamente uniforme para toda la nación en esta materia.

En este sentido, el Real Decreto Legislativo 1/1994, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (en adelante LGSS), expresa, a través de su disposición final primera, que ha sido dictado al amparo del art. 149.1.17 CE y regula en su Título II, Capítulos V y VII, respectivamente, las prestaciones por invalidez y jubilación, en sus modalidades contributivas y no contributivas. Es decir, las pensiones por jubilación e invalidez, en su modalidad no contributiva, se integran en el ámbito de la Seguridad Social y, por tanto, se someten al sistema financiero del Régimen General de la Seguridad Social (art. 87 LGSS).

También manifiesta la representación estatal que la doctrina constitucional contenida en las TC SS 103/1983 y 65/1987, entre otras, ha puesto de relieve que si bien con anterioridad a la Constitución la acción protectora de la Seguridad Social se apoyaba casi exclusivamente en las modalidades contributivas, que operaban a favor de personas afiliadas al sistema en función del trabajo o actividad, tras la entrada en vigor del Texto constitucional la puesta en práctica de su art. 41 requiere extender ese régimen público a fórmulas no contributivas para asegurar situaciones de necesidad, configurándose la acción protectora como una función de Estado.

De otro lado, los arts. 145.1 y 168 del mismo Texto legal establecen que la cuantía de dichas prestaciones se determinará por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y, en tal sentido, la Ley aprobada para el año 1999 la fija en 531.370 ptas., íntegras anuales. De lo expuesto deduce que las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación forman parte del patrimonio único de la Seguridad Social y, por tanto, de la «caja única» de la misma, pudiendo disponer de ellas la Tesorería General (art. 80 y ss. LGSS). Por tanto, las normas impugnadas, al producir un incremento de ciertas pensiones no contributivas incluidas en el sistema de la Seguridad Social vulnera las competencias del Estado.

Desde otra perspectiva, señala el Abogado del Estado que la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.1 CE ha resultado también conculcada. Este precepto constitucional tiene una importante relevancia en este caso, pues debe asegurarse la uniformidad de estas pensiones en todo el territorio nacional. Así se deriva de los arts. 144 y 167 LGSS, que configuran las pensiones como un derecho («tendrán derecho a la pensión»...). Así pues, dicho título refuerza el carácter básico de la competencia estatal en materia de Seguridad Social. Así lo ha admitido la TC S 13/1992, FJ 14, si bien en relación con pensiones asistenciales de competencia de las Comunidades Autónomas.

En conclusión, del art. 149.1.17 CE, en su conexión con el art. 149.1.1 CE, se deriva, según el Abogado del Estado, que la determinación de las cuantías de las pensiones controvertidas corresponde al Estado.

c) En cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía que resultan implicadas en este caso, afirma el Abogado del Estado que éstas solo pueden ser las relativas a las materias «asistencia social» (arts. 148.1.20 CE y 13.2 EAA) y «Seguridad Social» (arts. 149.1.17 CE y 20.2 EAA), si bien el Abogado del Estado aprecia que la competencia ejercida por medio del Decreto 284/1998 se enmarca en la segunda de las citadas, pues afecta a la cuantificación de una pensión que forma parte del sistema de la Seguridad Social.

El hecho de que el Decreto impugnado declare que ha sido dictado al amparo de la competencia de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de «asistencia social» (art. 13.2 EAA) no invalida el juicio formulado, que se sustenta en la propia doctrina del Tribunal Constitucional. Así se deduce de la TC S 76/1986, que consideró que determinadas prestaciones otorgadas con cargo a los presupuestos autonómicos se incardinaban en la materia «asistencia social» por el hecho de que afectaban a un grupo de personas que no estaban incluidas en el régimen de la Seguridad Social. Partiendo de este criterio, se debe descartar que las ayudas objeto de controversia sean encuadrables en la materia «asistencia social», puesto que sus destinatarios son ya beneficiarios del sistema de la Seguridad Social.

A esta configuración contribuye la doctrina de la TC S 146/1986, FJ 2, que declara que «lo que deba entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ellas».

A la misma conclusión se llega valorando la repercusión de la norma impugnada en el «régimen económico de la Seguridad Social», materia en la que la Comunidad Autónoma de Andalucía sólo tiene atribuida la competencia de gestión (art. 20.2 EAA), competencia que no puede perturbar ni comprometer la titularidad estatal de los recursos de la Seguridad Social (TC SS 124/1989, FJ 7 y FJ 3). El Abogado del Estado argumenta que el hecho de que las ayudas se satisfagan a cargo del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía no permite concluir que no se comprometa la unidad del sistema, pues la doctrina constitucional sobre el poder de gasto de las Comunidades Autónomas mantiene su necesaria vinculación al ejercicio de las competencias estatutarias asumidas, por lo que no puede la Comunidad Autónoma andaluza, a través de esta técnica, ampliar su ámbito competencial si con ello invade el del Estado.

d) Como consecuencia de cuanto se ha expuesto, el Abogado del Estado alega que el Decreto 284/1985, al establecer un incremento para las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación que dobla, prácticamente, el establecido en el art. 39 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, lleva a cabo una doble vulneración de las competencias estatales.

De un lado, vulnera la normativa básica en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), ya que el citado art. 39 tiene tal carácter básico al establecer una prestación económica uniforme para todo el territorio nacional. Complementariamente, se produce una infracción del art. 149.1.1 CE, puesto que la medida adoptada por la Junta de Andalucía quebranta la condición básica que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a cobrar unas pensiones no contributivas idénticas en su cuantía.

De otro lado, el Decreto 284/1998 también invade la competencia exclusiva del Estado sobre «el régimen económico de la Seguridad Social, ya que hace imposible la unidad y el funcionamiento uniforme del sistema de Seguridad Social, menoscabando la garantía de unidad y solidaridad del mismo».

e) El Abogado del Estado enuncia y desarrolla a continuación una línea argumental subsidiaria de la expuesta, consistente no ya en considerar que el Decreto de la Junta de Andalucía aumenta la cuantía de las pensiones de que nos venimos ocupando, sino en interpretar que aquél regula una «verdadera prestación nueva dentro del sistema de Seguridad Social que participa de algunos rasgos de las prestaciones ya existentes, cuyo régimen jurídico se les aplica parcialmente».

La especificidad de la nueva prestación se fundamenta entre otros rasgos, en los siguientes: su objeto específico consiste en complementar las pensiones no contributivas existentes (art. 1 del Decreto); su naturaleza también es distinta, por sus rasgos de vinculación personal y carácter intransferible (arts. 2 y 6); el pago es único y se realiza en una fecha concreta (art. 3); su cuantía se concreta en 9.395 ptas.; y sus beneficiarios también presentan la singularidad de reunir los requisitos de residencia y tiempo de percepción de la pensión no contributiva que se regulan en el art. 5.

Sin embargo, para la representación estatal, incluso con esta interpretación sería inconstitucional el Decreto controvertido, pues se infringirían determinados principios básicos en materia de Seguridad Social. Así, la mejora introducida quebrantaría el principio de exhaustividad legal del ámbito de la acción protectora (art. 38. 3 LGSS), máxime cuando las mejoras voluntarias sólo son posibles en el ámbito de las pensiones contributivas (art. 39 LGSS). En cuanto al pago de las prestaciones no contributivas se infringe el criterio del pago fraccionado (art. 42.2 LGSS). Por lo que toca a la revalorización, habrá que determinarla en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 52 LGSS). Los requisitos de los beneficiarios también resultan alterados, al no respetarse las exigencias previstas, respectivamente, en los arts. 144 y 161 LGSS. Por último, respecto de la cuantía, se vulneran los arts. 145 y 163 del mismo Texto legal. Y, en general, se vulnera el principio de la financiación estatal de las prestaciones (art. 86.2 LGSS).

Todo lo cual pone de manifiesto que esta hipotética nueva prestación, de carácter complementario, altera sustancialmente la acción protectora de la Seguridad Social, definida legalmente en términos de exhaustividad (art. 38.3 LGSS), quebrantando la unidad de su régimen económico.

Por último, el Abogado del Estado manifiesta que el Decreto 284/1998 adolece del necesario rango normativo, que habría de ser el de ley formal, ya que teniendo el concepto de bases no sólo una dimensión material sino también formal, el desarrollo legislativo debería mantener en principio el mismo rango de la ley que debe desarrollar. Materialmente, la nueva prestación, al innovar la acción protectora de la Seguridad Social, produce un vaciamiento de la competencia estatal en la materia.

Concluye su alegato la representación estatal solicitando que en su día el Tribunal dicte sentencia declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

3. Mediante providencia de la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal de fecha 23 Mar. 1999, se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados a la Junta de Andalucía, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días formule las alegaciones que considere convenientes; tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme al art. 64.2 LOTC produce la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto impugnado y comunicar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la incoación del conflicto, por si ante ella se impugnara el Decreto litigioso, en cuyo caso se suspenderá el proceso hasta la resolución del conflicto conforme al art. 61.2 LOTC. Asimismo, se acordó publicar la incoación del conflicto y la suspensión acordada en el Boletín Oficial del Estado y en el de la Junta de Andalucía.

4. El día 21 Abr. 1999, el Letrado de la Junta de Andalucía presentó su escrito de alegaciones, que se sintetiza a continuación.

a) El Decreto 284/1998 regula el otorgamiento de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. Dichas ayudas, que tienen carácter extraordinario, pues se percibirán por una sola vez en el ejercicio del año 1999 y en cuantía individual de 9.325 ptas., se concederán a quienes fueran titulares de las citadas pensiones no contributivas con tres meses de anterioridad a la fecha de su devengo y residan en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Estas ayudas, según se expone en el Preámbulo del Decreto impugnado, se conceden en ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de «asistencia y servicios sociales» (art. 13.22 EAA), en aplicación de lo establecido en el art. 14 de la Ley 2/1988, de 4 Abr., de Servicios Sociales de Andalucía, que prevé el otorgamiento de prestaciones económicas, periódicas o no, en favor de personas que no puedan atender sus necesidades básicas.

Rechaza, pues, la posición sostenida por el Abogado del Estado de que las ayudas controvertidas sean propias de la materia «Seguridad Social», pues constituyen una prestación propia de la materia «asistencia y servicios sociales», en la que es competente la Comunidad Autónoma. Asimismo descarta que se haya producido vulneración del art. 149.1.1 CE.

Concluye estas consideraciones previas manifestando que la defensa de la constitucionalidad del Decreto 84/1998 se planteará desde dos perspectivas. En primer lugar, la anunciada, a partir de su incardinación en la materia «asistencia social». Subsidiariamente, desde su encuadramiento en la propia materia «Seguridad Social», con sustento en la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución de las bases del Estado en dicha materia [art. 20.2 a) EAA], sin perjuicio de insistir de nuevo en que el encaje competencial adecuado se produce en la materia «asistencia social».

b) La incardinación del Decreto 284/1998 en la materia «asistencia social» se plantea por la representación procesal autonómica partiendo de la «neutralidad» del art. 41 CE, ya que el mismo no puede constituir parámetro de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según expone la TC S 206/1997, FJ 5, al declarar que «el art. 41 CE establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad... Sin embargo, no es un precepto apto para atribuir o distribuir competencias, ni para decantarse en favor de unos u otros centros de decisión entre cuantos integran el modelo de articulación del Estado diseñado en el Título VIII de la Constitución. Es por ello un precepto neutro»....

Por tanto, la finalidad del art. 41 CE, que tiene una marcada tendencia a la «asistencialidad», debe alcanzarse mediante las instituciones propias de la Seguridad Social, también a través de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia de «asistencia social». Se hace necesario, pues, encontrar cauces adecuados para la convivencia de los dos títulos competenciales, reconocidos ambos por el bloque constitucional.

La solución a la coexistencia de ambos títulos competenciales puede buscarse, bien en la existencia de una zona de concurrencia competencial o bien en la consideración de que sean mutuamente excluyentes. En este sentido, descarta la integración de la «asistencia social» en el ámbito de la «Seguridad Social» como resultado de una evolución de esos conceptos por el carácter tendencialmente asistencial de la Seguridad Social insito en el art. 41 CE, destacando los aspectos que ponen de manifiesto la diversidad de ambas materias.

Así, el sistema español de Seguridad Social se ha caracterizado, desde sus orígenes en el mutualismo obrero del siglo XIX como una relación de «socorro mutuo», a través del mecanismo de los Seguros Sociales, hasta la culminación en la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 Dic. 1963, por los criterios de profesionalidad y contributividad. Por el contrario, la «asistencia social» se endereza a la atención de las situaciones de necesidad de las personas, sin consideración alguna de los citados principios. Esta caracterización se encuentra presente en el art. 13 del apartado II de la Carta Social Europea y confirmada por el Tribunal Constitucional en la TC S 76/1986.

Desde esta perspectiva, es patente que las medidas adoptadas por el Decreto 284/1998 se inscriben en el núcleo de la asistencia social, ya que, además de no imponerse contribución alguna a sus destinatarios, atienden situaciones de necesidad, como son la que afectan a los andaluces de más de 65 años perceptores de pensiones no contributivas de jubilación y a los que están afectados por minusvalías o enfermedades crónicas, en grado igual o superior al 65 por 100, que perciben pensiones no contributivas de invalidez.

En ambos casos, reciben en 1999 pensiones anuales fijadas en 531.370 ptas., por debajo del salario mínimo interprofesional, que supone casi el doble de aquéllas (969.780 ptas.), o de la renta por habitante, que en 1997 asciende a 1.999.274 ptas., según se acredita en el documento núm. 1, anexo a las alegaciones. Con la medida adoptada se ha pretendido paliar la situación de necesidad en que se encuentra este colectivo, incrementando sus rentas percibidas en un porcentaje igual a la variación del Índice de Precios al Consumo, ya que las pensiones percibidas, al contrario de lo ocurrido con las pensiones contributivas o con las retribuciones del personal del sector público, no habían experimentado en el ejercicio presupuestario de 1999 una actualización de acuerdo con dicho Índice. Lo cual cobra mayor relieve en Andalucía, donde el colectivo afectado supone el 22,57 por 100 del total de pensionistas de todo el territorio nacional. En suma, se trata de una medida asistencial en apoyo de personas que se encuentran en una situación económica realmente dramática.

Otra de las notas distintivas de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social es el carácter imperativo de la acción protectora garantizada (TC S 206/1997), lo que se relaciona con el carácter contributivo del mismo, pero que no es propio del ámbito de la asistencialidad en que se inscriben las medidas objeto del conflicto, lo que manifiesta que se trata de medidas propias de la «asistencia social».

Esta configuración material de las ayudas no puede quedar cuestionada por el hecho de que la norma impugnada, al fijar el ámbito subjetivo de aplicación, remita a la normativa estatal de «Seguridad Social», pues tal remisión no es sino manifestación del principio de colaboración normativa entre ordenamientos, explícitamente admitido por el Tribunal Constitucional, para un supuesto cercano al ahora examinado, en su TC S 76/1986, FJ 8.

c) El criterio de inclusión de las ayudas sobre las que se traba el conflicto en el ámbito material de la «asistencia social» se alcanza también, según el Letrado de la Junta de Andalucía, valorando la propia legislación del Estado en materia de «Seguridad Social», pues dicha legislación supone un desarrollo inadecuado de esta materia, en cuanto que ha incluido en su seno prestaciones no contributivas de modo desproporcionado, con absoluto desconocimiento de las competencias autonómicas en materia de «asistencia social». Esta expansión de la «Seguridad Social», realizada por el legislador ordinario, resulta contraria a la doctrina constitucional (TC SS 132/1989, FJ 33 y 214/1989, FJ 5).

Este planteamiento no pretende que el Estado limite de modo absoluto la posibilidad de incluir en el régimen de Seguridad Social prestaciones de carácter no contributivo, pues la CE en su art. 41 impone al sistema de garantía de «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad», pero ese mandato no se dirige específicamente al Estado o a las Comunidades Autónomas, sino que cada una de esas instancias deben hacerlo en el marco competencial propio. De aquí que el Estado no pueda desfigurar el concepto de Seguridad Social con inclusión de prestaciones no contributivas que se extiendan más allá de lo accesorio o tendencial, asumiéndolas de modo principal o absoluto con desconocimiento de las competencias autonómicas. En definitiva, se defiende un sistema «mixto» de protección social público, incluyendo tanto de un ámbito propio de la «Seguridad Social» como de otro específico

de la «asistencia social», de modo que las prestaciones sometidas al principio contributivo se integran sustancialmente en la Seguridad Social, y continúan siendo accesorias a este ámbito las prestaciones asistenciales, las cuales deben formar parte determinante y principal de la «asistencia social».

La relación entre materias que se propugna era la existente en las etapas próximas al período constituyente. En aquel momento, el sistema de la Seguridad Social incluía un cierto ámbito de asistencialidad, como se comprueba con la lectura del art. 20.1 e) del Texto Refundido en la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974.

Sin embargo, con el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 Nov., de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo tiene lugar la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales y del Instituto Nacional de Asistencia Social y, con ello, una clara separación institucional entre el núcleo estricto de la Seguridad Social y el resto del aparato orgánico correspondiente a la Asistencia Social del Estado, lo que permitió el encaje de las atribuciones de estos organismos con las previsiones del bloque de constitucionalidad, a través de una serie de Reales Decretos de trasposos (así los Reales Decretos 251/1982, 4096/1982, 1084/1984 2114/1984 y, esencialmente, el Real Decreto 1752/1984 de 1 Ago., de traspaso de funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales).

Este panorama cambia sustancialmente con la Ley 26/1990, de 20 Dic., por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, que alteran el concepto existente hasta entonces de Seguridad Social, desbordando el ámbito del art. 149.1.17 CE y menoscabando el correspondiente a la «asistencia», competencia de las Comunidades Autónomas.

Este planteamiento no puede resultar convalidado por el poder de gasto del Estado, de modo que éste se sirva del mismo para expandir su acción en materias ajenas. Así lo indica la TC S 146/1986, recaída en relación con programas de acción social, u otras, que, como la TC S 13/1992, emplea el Abogado del Estado en defensa de las sus tesis, pero que permiten igualmente rechazar la competencia estatal.

En conclusión, para la representación autonómica el marco legal vigente no puede servir de paradigma de constitucionalidad de las ayudas controvertidas, las cuales responden perfectamente a las previsiones del art. 13.22 EAA.

d) La posición expuesta, según el Letrado de la Junta de Andalucía, no impide la intervención del Estado en el propio ámbito de la «asistencia». El Estado puede hacerlo a través de la vía del art. 149.1.1 CE, siempre que se trate de «problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario que puede corresponder al Estado» (TC S 146/1986, FJ 5).

Sin embargo, la incidencia estatal, al amparo del art. 149.1.1 CE, en el campo de las prestaciones asistenciales no contributivas debe tener en cuenta los límites marcados por la doctrina contenida en la TC S 61/1997, FJ 7, pues aquel precepto constitucional «no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica... porque las condiciones básicas que garantizan la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico».

Por tanto, tampoco este título competencial puede impedir que la Comunidad Autónoma de Andalucía, con respeto al mínimo básico común garantizado por el Estado, fije un nivel más elevado de prestaciones asistenciales.

e) Como fundamentación de carácter subsidiario, la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Andalucía manifiesta que, aunque se considerara que procede incardinar el Decreto 284/1998 en la materia «Seguridad Social», tampoco vulnera las competencias estatales en esta materia.

En cuanto a la normativa básica estatal (art. 149.1.17 CE), no se transgrede la misma ni en su perspectiva formal ni en la material. Formalmente, porque la disposición final primera del Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 Jun., por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, formula el carácter básico del Texto con un grado tal de amplitud y generalidad que no resulta posible alcanzar ningún grado de certeza sobre el ámbito de la competencia de desarrollo legislativo que corresponde a la Comunidad. Así, no especifica si tales normas básicas constituyen un máximo o un mínimo. Esa carencia de la necesaria certeza

(TC S 248/1988) se extiende al art. 39 de la Ley 49/1998, de 30 Dic., de Presupuestos Generales del Estado para 1999, donde se contiene la cuantía de las pensiones, precepto que se conceptúa por el Abogado del Estado como básico pero que tampoco contiene tal declaración de modo expreso.

En relación con la falta de rango normativo que aquejaría a la norma andaluza, según el Abogado del Estado, el Letrado de la Junta de Andalucía rechaza tal vicio, pues el rango legal no es exigible a la normativa autonómica de desarrollo de las bases estatales.

Desde la perspectiva material, tampoco se produce vulneración de la normativa básica, ya que las cuantías de las pensiones han de ser configuradas como «mínimos» que permitan una protección más intensa por parte de las Comunidades Autónomas (TC SS 44/1982, 32/1983, 80/1984).

En cuanto al régimen económico de la Seguridad Social, es decir, al principio de «unidad de caja» del sistema, tampoco experimenta quiebra o menoscabo alguno, pues el mayor nivel de protección que conllevan las ayudas objeto de conflicto se costean a cargo del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por todo lo expuesto, el Letrado de la Junta de Andalucía concluye su alegato solicitando que la sentencia que se dicte declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma.

5. Con fecha 20 Mar. 1999, el Abogado del Estado, en la representación del Gobierno de la Nación que legalmente ostenta, promovió directamente, sin requerimiento previo, conflicto positivo de competencia contra el Decreto de la Junta de Andalucía 62/1999, de 9 Mar., de modificación del Decreto 284/1998, de 29 Dic., por el que se establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas.

En su escrito de promoción del conflicto, el Abogado del Estado pone de manifiesto que el Decreto 62/1999 transgrede el orden constitucional de competencias con el mismo alcance que lo hizo el Decreto 284/1998, por lo que se remite al cuerpo de las alegaciones formuladas al respecto.

Complementariamente, manifiesta la representación estatal que el Decreto 62/1999 pone de relieve una actuación contraria al deber de lealtad constitucional, según el cual las distintas Administraciones deben colaborar entre sí en el ejercicio de sus atribuciones (TC SS 18/1982, 76/1983, 80/1995, 149/1991 y 102/1995, entre otras). La actuación desleal afecta al contenido del propio Decreto ahora impugnado, que modifica el art. 3 del Decreto 284/1998. Este último precepto establecía que las ayudas se pagarían en el mes de abril. Tras la modificación, el nuevo art. 3 determina que dichas ayudas «se abonarán mediante un pago único». Pues bien, según el Abogado, habiendo conocido la Junta de Andalucía, porque así lo indicaba el requerimiento previo formulado por el Gobierno de la Nación, que de no atenderse aquél se promovería conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, acordó modificar el art. 3 del Decreto 284/1998 por medio del Decreto 62/1999 a fin de permitir la ejecución inmediata de la disposición requerida, obviando el efecto suspensivo de la misma que se produciría como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE. Ello supone un motivo más de inconstitucionalidad del Decreto 62/1999, por lo que da fin a su exposición solicitando que se dicte sentencia reconociendo que la competencia para determinar la cuantía de las pensiones objeto de este procedimiento corresponde al Estado.

6. La Sección Segunda del Pleno del Tribunal acordó, con fecha 23 Mar. 1999, admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra el Decreto de la Junta de Andalucía 62/1999, de 9 Mar., de modificación del Decreto 284/1998, dar traslado de la demanda y documentos presentado a la Junta de Andalucía, a fin de que en el plazo de veinte días, formulara las alegaciones que considerara convenientes, teniendo por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que produciría la suspensión de la vigencia del Decreto impugnado desde la fecha de interposición del conflicto. Asimismo, acordó comunicar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la incoación del conflicto, por si ante la misma estuviese impugnado el Decreto conflictivo, en cuyo caso se suspendería el proceso hasta su resolución, según lo previsto en el art. 61.2 LOTC y se publicaría la incoación y suspensión acordadas en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

7. El Letrado de la Junta de Andalucía, con fecha 21 Abr. 1999 formuló sus alegaciones en relación con el Decreto 62/1999, en los términos que a continuación se resumen.

a) En primer lugar, manifiesta que el Abogado del Estado formula un conflicto positivo de competencia de carácter meramente cautelar y preventivo, atribuyendo al Decreto impugnado una finalidad torticera y desleal, consistente en eludir la aplicación del Decreto 284/1998. Este tipo de fundamentación conflictual ha sido reiteradamente rechazada por la doctrina constitucional (TC SS 58/1982, 116/1984, 166/1987, 13/1988, 15/1997, entre otras muchas), lo que conlleva la falta de idoneidad del objeto conflictual. Formula un segundo reproche en apoyo a la inidoneidad del conflicto, que se refiere al carácter meramente incidental de este nuevo proceso constitucional respecto del procedimiento principal, atinente al Decreto 284/1998. En cuanto incidente accesorio, no conlleva reivindicación competencial alguna. Por ello, concluye la primera parte de su exposición solicitando la desestimación del conflicto por falta de objeto.

b) Con carácter sustantivo, el Letrado de la Junta de Andalucía rechaza la falta de lealtad constitucional invocada de adverso y manifiesta que no puede cuestionarse la legitimidad del fin pretendido por el Decreto 62/1999, que no es otra que la de «hacer posible la coincidencia del abono de la ayuda con el de las prestaciones no contributivas». También manifiesta que, por el contrario, el Gobierno ha utilizado toda la gama de instrumentos que el Ordenamiento pone a su alcance para impedir el exceso competencial en el que supuestamente se ha incurrido, singularmente, la posibilidad de planteamiento de conflicto sin requerimiento previo, exigible siempre a las Comunidades Autónomas (arts. 62 y 63 LOTC), y la suspensión de la disposición impugnada.

Por último, reitera las argumentaciones que, sobre el fondo del asunto, formuló en relación con el conflicto promovido en relación con el Decreto 284/1998.

La representación procesal de la Junta de Andalucía termina su alegato solicitando que la sentencia declare que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, mediante otrosí, solicita que, en razón a la desconexión existente en este procedimiento y el registrado con el núm. 1207/1999, el Tribunal decida no acumular ambos conflictos.

8. Mediante auto dictado el día 13 Oct. 1999, el Pleno del tribunal acuerda acumular el conflicto positivo de competencia núm. 1208/1999 al conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 1207/1999.

9. Por providencia de 26 Nov. 2001, se señaló para deliberación y votación de los presentes conflictos positivos de competencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Estos conflictos positivos de competencia acumulados se traban en relación con los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998 y 62/1999, que regulan la concesión y pago de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas.

El primero de dichos Decretos señala en su Preámbulo que la norma se dicta al amparo del art. 13.22 EAA, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «asistencia y servicios sociales» y, de acuerdo con el art. 14 de la Ley 2/1988, de 4 Abr., de Servicios Sociales de Andalucía, que dispone que podrán establecerse prestaciones económicas, de carácter periódico y no periódico, a favor de aquellas personas que no puedan atender a sus necesidades básicas debido a la situación económica y social en que se hallan.

El Decreto 284/1998 tiene por finalidad el establecimiento de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas a favor de los titulares de dichas pensiones que tengan su residencia habitual en Andalucía (arts. 1 y 5), siendo su cuantía individual de 9.395 ptas. anuales (art. 3) y teniendo dicha ayuda «carácter extraordinario como consecuencia de quedar limitada su vigencia al ejercicio de 1999» (art. 2).

Por su parte, el Decreto 62/1999 se limita a modificar el art. 3 del Decreto 284/1998, suprimiendo la previsión de que las ayudas se habrían de abonar en el mes de abril y manteniendo la relativa a que dicho abono se realizará mediante un pago único.

2. La discusión litigiosa se circunscribe a determinar si con la entrada en vigor de ambos Decretos la Junta de Andalucía ha vulnerado las competencias del Estado sobre la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social» (art. 149.1.17 CE), así como las relativas a 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» (art. 149.1.1 CE).

Para el Abogado del Estado esa doble vulneración se ha producido, ya que las ayudas establecidas por la Junta de Andalucía se incardinan, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en la materia de «Seguridad Social», incluyéndose, en concreto, en el ámbito básico reservado al Estado por el art. 149.1.17 CE, ya que las pensiones no contributivas forman parte de dicho ámbito material, conforme a la doctrina constitucional (TC SS 103/1983 (LA LEY JURIS. 8300-JF/0000) y 65/1987 (LA LEY JURIS. 12258-JF/0000)), estando en la actualidad reguladas las que ahora se controvierten en los Capítulos V y VII del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (en adelante LGSS). Siendo el Sistema de la Seguridad Social, según la misma doctrina, un régimen de configuración legal, la cuantía de las pensiones se inscribe en el círculo «básico» correspondiente a la competencia estatal, para asegurar la uniformidad de las pensiones en todo el territorio nacional, lo que determina, además, que las mismas formen parte del «régimen económico de la Seguridad Social», ámbito éste reservado al Estado, no solo en cuanto a la totalidad de la función normativa, sino también en las medidas ejecutivas necesarias para garantizar la integridad de su «caja única». La vulneración del art. 149.1.17 CE se extiende a la del art. 149.1.1 CE, ya que el incremento de las pensiones para los pensionistas de Andalucía quebranta el principio de igualdad interterritorial en la percepción del derecho a aquéllas, derecho que se contiene en los preceptos legales correspondientes (arts. 144 y 147 LGSS).

Por el contrario, el Letrado de la Junta de Andalucía rechaza que los Decretos 284/1998 y 62/1999, se encuadren en la materia de «Seguridad Social», pues se trata de ayudas destinadas a paliar la situación de necesidad en que se encuentran sus destinatarios, jubilados de más de sesenta y cinco años e inválidos en grado superior al 65 por 100, beneficiarios de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, cuyas percepciones por tal concepto han sido actualizadas en el ejercicio económico de 1999 por debajo del Índice de Precios al consumo y se encuentran situadas en un nivel muy inferior al salario mínimo interprofesional. Se trata, pues, de paliar estas situaciones de necesidad de conformidad con el ámbito de «asistencialidad» contenido en el art. 41 CE, precepto éste de carácter neutro desde la perspectiva de la atribución de competencias (TC S 206/1997 (LA LEY JURIS. 3547/1998)). Ese ámbito de asistencialidad, que se conecta con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de «asistencia y servicios sociales» (art. 13.22 EAA) y que justifica las medidas impugnadas, ha sido desbordado por el Estado incluyendo en la LGSS un régimen de pensiones no contributivas de tan amplio alcance que vacía de contenido la citada competencia estatutaria.

De esta sintética expresión de las posiciones de las partes se deduce que el encuadramiento material de estas ayudas se convierte en la clave que ha de permitir la resolución de estos conflictos positivos de competencia. Ambas representaciones procesales realizan planteamientos subsidiarios de los expuestos, desde la hipótesis de la incardinación de las ayudas en la materia «Seguridad Social», que sólo deberán ser valorados si, en definitiva, concluimos que las ayudas se inscriben, efectivamente, en dicho título competencial.

3. Para dilucidar el encuadramiento competencial de las ayudas sobre las que el conflicto se traba debemos partir necesariamente del contenido del art. 41 CE. Este precepto constitucional establece que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

En una primera aproximación interpretativa a este precepto debemos tomar en consideración, como hemos hecho otras veces (TC SS 146/1986, de 25 Nov. (LA LEY JURIS. 829367/1986), FJ 2; 56/1989, de 16 Mar. (LA LEY JURIS. 828810/1989), FJ 1 y 2; 211/1990, de 20 Dic. (LA LEY JURIS. 1614-TC/1991), FJ 2; 149/1991, de 4 Jul. (LA LEY JURIS. 58074-JF/0000), FJ 2 A; y TC S 9/2001, de 18 Ene. (LA LEY JURIS. 745/2001), FJ 9, entre otras) la legislación vigente en el momento de aprobarse la Constitución.

Pues bien, del examen de la legislación vigente en el momento de aprobarse la Constitución se constata que el Sistema de Seguridad Social que hubieron de tener en consideración nuestros constituyentes se estructuraba sobre un doble pilar: el principio contributivo y la cobertura de riesgos que se hubiera efectivamente producido. Así lo constatamos en nuestra TC S 103/1983, de 22 Nov., FJ 4, al valorar el alcance de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y se deriva también sin dificultad del examen del Decreto 2065/1974, de 30 May., por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, cuyos arts. 15 y 20, regulan la obligatoriedad de la cotización y la acción protectora del Sistema, respectivamente.

Sin embargo, nuestra doctrina ha puesto de relieve que el art. 41 CE, al poner en relación el Sistema de Seguridad Social con las «situaciones o estados de necesidad» persigue superar esta «primera perspectiva legal donde era prioritaria la noción de riesgo o contingencia» (TC S 103/1983, FJ 4). Con ello, se confirma, la idea de que la Seguridad Social se configura como una «función de Estado» para atender situaciones de necesidad que pueden ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio Sistema partía (véase, incluso, como el art. 36 del Texto Refundido de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974 delimita el ámbito de la «asistencial social» con referencia «a las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellos dependan»). Como en este sentido declarábamos en la TC S 65/1987, de 21 May., FJ 7, el régimen público de la Seguridad Social se configura como una función de Estado destinada a garantizar «la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad [lo que] supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias». En definitiva, el sistema de la Seguridad Social es de configuración legal, si bien debe garantizarse en todo caso su reconocimiento institucional en los términos expuestos.

Desde otra perspectiva, no puede olvidarse que hemos interpretado también el art. 41 de la Constitución en el sentido de 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» pero «no es un precepto apto para atribuir competencias ni para decantarse en favor de unos u otros centros de decisión entre cuantos integran el modelo de articulación del Estado diseñado en el Título VIII de la Constitución. Es por ello un precepto neutro, que impone los compromisos a que se han hecho referencia a los "poderes públicos", sin prejuzgar cuáles pueden ser éstos» (TC S 206/1997, FJ 5).

La neutralidad competencial del precepto obliga, como también dijimos en aquella resolución, a que los criterios interpretativos para alcanzar una solución debamos buscarlos «en su lugar propio, el Título VIII de la Constitución» bajo la guía de los criterios establecidos en nuestra doctrina en relación con el art. 41 CE.

De nuestra doctrina se desprende, por consiguiente, una triple apreciación. En primer lugar, que la noción de nuestro Derecho positivo en el momento de aprobarse la Constitución acerca del Régimen de Seguridad Social se sustentaba en la cobertura de riesgos de carácter contributivo, no incluyendo en su ámbito la atención a otras situaciones de necesidad. En segundo lugar, que el Sistema de Seguridad Social, al configurarse como una función de Estado, permite incluir en su ámbito no sólo a las prestaciones de carácter contributivo, sino también a las no contributivas. Y en tercer lugar, que el art. 41 CE hace un llamamiento a todos los poderes públicos para que subvengan a paliar estas situaciones de necesidad, lo que ha de ser realizado por dichos poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias.

4. Para completar la referencia a los diferentes ámbitos materiales desde los que, según el art. 41 CE, puede prestarse apoyo a la superación de situaciones de necesidad, debemos igualmente prestar atención a su último inciso, que prevé otras prestaciones complementarias «de carácter libre».

Entre ellas hay que aludir al ámbito de la previsión social del llamado «mutualismo libre», es decir, del correspondiente al título competencial «Mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social». Al respecto, declaramos que «la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en relación con el mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social se contrapone a la competencia estatal sobre las mutualidades integradas en dicho sistema... De todo ello se desprende que las mutualidades no integradas en la Seguridad Social sobre las que ambas Comunidades recurrentes ostentan competencias exclusivas son tan sólo las de previsión social..., sin que esa competencia se extienda, por tanto, a las mutuas de seguros ajenas a la previsión social» (TC S 86/1989 (LA LEY JURIS. 829504/1989), FJ 6. En igual sentido, TC SS 220/1992 (LA LEY JURIS. 2092-TC/1992), FJ 3 y 66/1998 (LA LEY JURIS. 3546/1998), FJ 1, entre otras). La expresada competencia autonómica, de carácter exclusivo, concurre, según razonamos en los citados pronunciamientos, con competencias estatales que no son las de «Seguridad Social», sino las de carácter básico en materia de «seguros» y «ordenación de la economía» (art. 149.1.11 y 13 CE).

El mismo alcance complementario del Sistema de la Seguridad Social tienen los Planes y Fondos de Pensiones, que no sólo se diferencian de aquél, sino también del tradicional mutualismo libre de previsión social, pues en este caso «nos encontramos ante un contrato de nuevo cuño de previsión colectiva, que permite, además, distintas modalidades en la constitución de los Planes..., en atención a una pluralidad de objetivos sociales» (TC S

206/1997, FJ 6). Tampoco en este caso, concluimos entonces, nos encontramos en el ámbito de la Seguridad Social, sino en el más específico de la «legislación mercantil» y de los «seguros» (art. 149.1.6 y 11 CE) (TC S 206/1997, FJ 7).

5. Asimismo, debe recordarse que en relación con la noción material de «asistencia social» hemos declarado que «no está precisada en el Texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20.^a de la CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas... Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual --con independencia de que la evolución del Sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección-- es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (TC S 76/1986, de 5 Jun. (LA LEY JURIS. 75127-NS/0000), FJ 7).

Es claro, por todo lo expuesto, que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de Asistencia Social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de Asistencia Social.

En todo caso, como ya dijimos en el pronunciamiento reproducido de la TC S 76/1986, FJ 7, resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función de Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva. Pero ello no abona que tal expansión sobre el alcance que dicha materia tenía al aprobarse la Constitución merme o restrinja el ámbito propio de la «asistencia social», pues esta tendencia, que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de esta última materia, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente, en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos, de manera que cada cual actúe en su respectivo ámbito de competencias. Y ello, como antes afirmábamos, «con independencia de que el sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección» [TC S 76/1987 (sic), FJ 7] que la llamada «asistencia social». De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social y otra «externa» de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

6. De cuanto hemos venido exponiendo hasta ahora se deduce que el art. 41 CE, como antes recordábamos, consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al Sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios. De aquí la neutralidad del precepto desde la perspectiva de la distribución de competencias, puesto que si el sistema de Seguridad Social debe tener en cuenta, para el reparto de competencias en su seno, las que, respectivamente, correspondan al Estado y a las Comunidades Autónomas en dicha materia, también los restantes segmentos de protección social que no se incluyen en aquél sistema reconducen a la distribución de competencias que resulte propia de la medida de protección social implicada en cada caso.

Descartada, por su obviedad, la inserción de estas ayudas en cualquiera de los regímenes de carácter privado y voluntario a los que hemos hecho referencia, debemos abordar si las mismas se incardinan en los sistemas de carácter público correspondientes a las materias de Seguridad Social o de Asistencia social.

Con el fin de perfilar el canon de encuadramiento en una u otra materia, no obstante y de modo previo, debemos examinar el criterio sostenido por el Abogado del Estado, según el cual las ayudas no contributivas puestas en vigor por la Junta de Andalucía no son encuadrables en la materia «asistencia social», ya que dicha materia «aparece como un mecanismo protector de situaciones específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social» (TC S 76/1986, FJ 6). Teniendo en cuenta, de un lado, que los beneficiarios de los auxilios ya están incluidos en el ámbito de la Seguridad Social, pues perciben pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, y, de otro, que la técnica prestacional es propia de dicha materia, por la inclusión en ella de estas pensiones no contributivas, deduce de todo ello la representación estatal que se ha

invadido la competencia del Estado contenida en el art. 149.1.17 CE.

En relación con este planteamiento del Abogado del Estado, debemos comenzar diciendo que se ha dado en el escrito de demanda un alcance desmesurado al criterio, extraído de la TC S 76/1986, de que no se incluyen en la materia «asistencia social» las ayudas dirigidas a grupos de población a los que alcanza el sistema de la Seguridad Social.

Ha de tenerse en cuenta que en esta Resolución examinamos la noción de «asistencia social» partiendo de que la misma «no está precisada en el Texto constitucional» y, por ello, reflexionamos sobre su evolución histórica diciendo que cuando la misma «aparece» lo hace tutelando a personas no incluidas en el ámbito de la Seguridad Social. Buena prueba de este sentido historicista del razonamiento es que, inmediatamente, a continuación del inciso reproducido, decíamos que «es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» y, no dedujimos de ello que la Seguridad Social no pudiera incluir en su seno las prestaciones no contributivas. Corroborar, en fin, este aserto el hecho de que los beneficios enjuiciados por la TC S 76/1986 se dirigían tanto a personas no incluidas en el ámbito de la Seguridad Social como a personas incluidas en él, pues la norma entonces controvertida preveía que «la pensión en cuestión no se percibirá si el beneficiario percibe otra de la Seguridad Social u otros entes Públicos de Previsión, salvo que éstas en su conjunto fueran inferiores a las que reconoce la ley, en cuyo caso tendrán derecho a percibir las diferencias» [TC S 76/1986, FJ 6 b)], y, pese a ello, las consideramos incardinadas en la materia «asistencia social».

En esta línea de razonamiento, debemos decir ahora que la inclusión subjetiva en el sistema de Seguridad Social, pudiendo ser un elemento a valorar en cada caso, debe ponderarse con suma cautela, pues difícilmente puede ser determinante o concluyente del deslinde competencial entre aquella materia y la de «asistencia social», como tampoco lo es respecto del deslinde con el «mutualismo no incluido en la Seguridad Social» o con los «fondos y planes de pensiones», pues nada impide recibir prestaciones de la Seguridad Social y otras complementarias provenientes del mutualismo libre o de los fondos de pensiones, según hemos visto con anterioridad.

En igual sentido, no puede dejar de aludirse a los llamados «salarios mínimos de inserción», que han sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de «asistencia social» y de «servicios sociales» y tienen como finalidad paliar las situaciones de necesidad en que se encuentran determinados grupos de personas (así, el art. 2 de la Ley 10/1997, de 3 Jul., del Parlamento de Cataluña, sobre Renta Mínima de Inserción, establece que la finalidad de dicha renta «es prestar el apoyo adecuado a todas las personas que lo precisen para atender las necesidades básicas para vivir en la sociedad, con los recursos convenientes para su mantenimiento, así como para favorecer su inserción social y laboral»). La característica más destacable de estos salarios o rentas mínimas de inserción, desde la perspectiva que aquí estamos examinando, es su compatibilidad con cualquier otro tipo de ingreso, incluidas las pensiones, siempre que a través de los mismos no se alcance el tope mínimo regulado en cada caso. De este modo, estas ayudas pueden ser recibidas como ayudas de «asistencia social», no incluidas en el Sistema de la Seguridad Social, por personas que efectivamente perciban pensiones propias de este Sistema, sin que hasta el día de hoy hayan sido objeto de impugnación ante este Tribunal [así, entre otras normas: a) Comunidad Autónoma de Cataluña: art. 21.2 de la Ley 10/1997; art. 17 del Decreto 118/2001; b) Comunidad Autónoma del País Vasco: art. 34.1 de la Ley 12/1998; art. 3.3 del Decreto 198/1999; c) Comunidad de Madrid: art. 13 del Decreto 73/1990].

En suma, la tendencia a la universalización de las medidas de protección social, como finalidad constitucional consagrada en el art. 41 CE, no se compadecería con la paulatina reducción de otros ámbitos de protección distintos al de la Seguridad Social por el hecho de la extensión o ampliación de la cobertura de este último sistema a colectivos no protegidos por él con anterioridad, ya que ello significaría, como acabamos de decir, un correlativo vaciamiento de competencias autonómicas que no ha sido querido así por el Texto constitucional. Es decir, la ampliación de las contingencias protegidas por el Sistema de la Seguridad Social no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho Sistema, de modo que no puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado Social de Derecho, consagrado en nuestra Constitución (art. 1 CE), que se atiendan dichas necesidades, en aras del valor de la justicia al que se refiere este precepto constitucional, desde las diversas habilitaciones previstas, las cuales, por decisión del propio Texto constitucional, enlazan con específicos títulos competenciales del Estado en el sentido estricto («Seguridad Social») o de las Comunidades Autónomas («asistencia social»), siempre, naturalmente, que ello se realice legítimamente, esto

es, de acuerdo con las reglas de deslinde y delimitación de ambas materias.

7. Llegados a este punto, y establecido el criterio de que no resulta determinante para el deslinde competencial que pretendemos el hecho de que los beneficiarios de las ayudas estén ya incluidos en el ámbito protector de la Seguridad Social, para establecer el canon de enjuiciamiento que nos permita resolver la controversia, podemos afirmar que nada impediría desde la perspectiva de la legitimidad constitucional, que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de «asistencia social» otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho Sistema o de su régimen económico.

En definitiva, es una exigencia del Estado Social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del Sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al Sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE. Ahora bien, tal posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, referida a esta zona asistencial, exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (art. 149.1.17 CE).

8. El examen de si las ayudas controvertidas provocan la modificación o perturbación aludida, exige profundizar en el análisis de las técnicas empleadas para su configuración y aplicación, así como no perder de vista que dicho análisis comparativo se ha de realizar, de modo exclusivo y como natural consecuencia del doble avance hacia la confluencia entre la asistencia social y la Seguridad Social asistencial ya señalado, por contraste únicamente con las prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, pero no así respecto a las estrictamente contributivas que constituyen el contenido tradicional de la Seguridad Social.

En efecto, pese a la dificultad y complejidad que lleva consigo todo intento de deslinde de las fronteras entre la Seguridad Social y la asistencia social en el actual contexto normativo, habida cuenta de la recíproca y progresiva evolución tanto de la Seguridad Social (con una paulatina tendencia a la universalización y a la ampliación de su campo de protección), como de la propia asistencia social (que más allá de la clásica beneficencia, como se infiere de la TC S 76/1986, tiende a paliar necesidades no cubiertas, o cubiertas de modo insuficiente, por el cuadro prestacional estable de la Seguridad Social), existen diferencias relevantes entre estas ayudas y las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación incluidas en el sistema de la Seguridad Social.

A estos efectos conviene recordar que cuatro son las características de las ayudas objeto de controversia que interesa examinar: su carácter complementario de las pensiones de jubilación e invalidez del Sistema de Seguridad Social en sus modalidades no contributivas; su carácter extraordinario, que limitan en el tiempo el derecho a la percepción; la inexistencia de módulos de actualización de los auxilios, consecuencia de lo anterior; y su abono a cargo de los presupuestos autonómicos.

a) En cuanto a la identificación de los destinatarios de las ayudas andaluzas con los perceptores de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez del Sistema de Seguridad Social, no perturba ni altera dicho Sistema. Como ya hemos afirmado en otro supuesto donde se debatía igual cuestión, «no es un obstáculo el que la norma se integre por remisión a lo dispuesto en otras --en este caso, las que regulan la asistencia sanitaria en el Régimen General de la Seguridad Social--, pues ello no implica modificación ni ampliación de la norma a que se hace la remisión, cuyo contenido y ámbito de aplicación permanecen inalterados; por el contrario, los efectos de la remisión se despliegan sólo en el interior de la norma remitente, cuyo contenido queda así perfeccionado. Pudiendo regular en la materia, es claro que, si lo estimaba conveniente, podía el legislador autonómico hacerlo validamente por remisión, lo que despeja toda duda sobre la constitucionalidad de los preceptos legales sobre esta materia concreta» (TC S 76/1986, FJ 8).

Debemos, pues, apreciar si tal perturbación se deriva de las restantes características de las ayudas.

b) En segundo lugar, hay que tener en cuenta que las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación del régimen de la Seguridad Social se generan como consecuencia de la materialización de la contingencia protegida y tras su reconocimiento, lo que determina el nacimiento del derecho a la correspondiente pensión en tanto subsista la contingencia (arts. 3, 144 y 167 LGSS), la cual será objeto de pago mensual (art. 42 del mismo Texto legal), siendo garante el Estado de la protección reconocida (art. 2 LGSS).

Por el contrario, ninguna de estas notas caracteriza a las ayudas objeto de estos procedimientos acumulados. En efecto, estas ayudas no se extienden a todo el período que dure la contingencia, pues tienen «carácter extraordinario como consecuencia de quedar limitada su vigencia al ejercicio de 1999» (art. 2 del Decreto 284/1998), ni, por la misma razón, generan obligación de su prolongación en el tiempo a la Junta de Andalucía, ya que ésta sólo queda obligada al pago único del montante de las ayudas (art. 3 del mismo Decreto).

En este sentido, importa señalar que las diferentes prestaciones de la materia «Seguridad Social» conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de otras situaciones de necesidad que presentan una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional. En definitiva, la Seguridad Social se configura, según hemos reiterado en nuestra doctrina, como un «régimen» legal, público e imperativo, dirigido a paliar situaciones de necesidad, de modo que presenta una determinada estructura protectora de los ciudadanos [TC SS 103/1986 (sic), FJ 6; 65/1987, FJ 17; 134/1987 (LA LEY JURIS. 93432-NS/0000), FFJJ 4 y 5; 37/1994 (LA LEY JURIS. 2437-TC/1994), FJ 4 y 206/1997 (LA LEY JURIS. 3547/1998), FJ 5]. Por el contrario, las prestaciones que las Comunidades Autónomas puedan otorgar en materia de asistencia social no exigen ser caracterizadas por su integración en un sistema unitario y permanente ni en el tiempo ni en el espacio, pues la exclusividad de esta competencia permite a aquéllas optar por configuraciones diferentes en sus territorios respectivos.

De otro lado, importa destacar que debe rechazarse el criterio que subyace en la argumentación del Abogado del Estado de que el concepto y contenido de las ayudas asistenciales que pueden otorgar las Comunidades Autónomas hayan de ceñirse a lo que respecto de ambos extremos determinan los arts. 55 y 56 de la vigente Ley de Seguridad Social que es una norma dictada por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en esa última materia. Así, hemos dicho en otros supuestos bien diferentes que «a este Tribunal no le corresponde señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la [opción legislativa] más oportuna, adecuada o conveniente. Esta labor es propia del legislador, correspondiendo, eso sí a este Tribunal garantizar que dicha definiciones no implican en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se anuden consecuencias no queridas por el constituyente» [TC S 40/1998, de 22 Ene. (LA LEY JURIS. 7520/1998), FJ 6, con cita de las TC SS 76/1983 (LA LEY JURIS. 8078-JF/0000), FJ 4 c) y 227/1988 (LA LEY JURIS. 828742/1988), FJ 3]. De este modo corresponde a las Comunidades Autónomas competentes en materia de «asistencia social» la determinación de sus técnicas asistenciales y a este Tribunal apreciar si las mismas se acomodan a la Constitución. Por tanto, nada impide, en principio, que una ayuda de carácter dinerario se configure como propia de la «asistencia social» de competencia autonómica si dicha ayuda no altera o perturba, a los efectos que aquí interesa, el ámbito de la Seguridad Social.

Pues bien, el carácter complementario de estas ayudas respecto de las pensiones asistenciales de la Seguridad Social, que gráficamente se aprecia en el art. 6 del Decreto 284/1998 no las complementa de un modo que pueda ser calificado como específico de la Seguridad Social; ya que su otorgamiento por una sola vez hace irrelevante el alcance sobre la extensión, suspensión y pérdida del derecho a la percepción de las ayudas a que se refiere el citado art. 6 y, además, muy destacadamente, porque la naturaleza derivada de su otorgamiento único es, per se, diferente a lo que debe considerarse como una pensión, «en términos reconocibles para la imagen que de la misma [Seguridad Social] tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (TC SS 26/1987 (LA LEY JURIS. 11972-JF/0000) FJ 4, 76/988 (LA LEY JURIS. 3619-JF/0000) FJ 4, 37/1994, FJ 3). Y ello con independencia de los defectos técnicos apreciados en la norma impugnada ya que, según reiterada jurisprudencia, ello no es un motivo de inconstitucionalidad [TC SS 10/1987 (sic), FJ 3, 149/1991 (LA LEY JURIS. 58074-JF/0000), FJ 3, 226/1993, (LA LEY JURIS. 2276-TC/1993) FJ 5 y 195/1996, (LA LEY JURIS. 1151/1997) FJ 3].

c) En tercer lugar, es claro que las pensiones no contributivas del sistema de Seguridad Social de que nos venimos ocupando han de ser objeto de actualización anual (art. 52 LGSS), teniendo dicha actualización carácter acumulativo. Sin embargo, esta nota también resulta ajena a las ayudas andaluzas como consecuencia de su carácter extraordinario y exclusivamente puntual o esporádico. Frente al carácter estable de la protección, característico de un sistema de Seguridad Social, la nota de la permanencia resulta ajena a las ayudas controvertidas, como se infiere del hecho de que Decreto objeto del presente conflicto no revista el carácter de una verdadera norma y se configure como un mero acto administrativo de ejecución adecuado a su estricto carácter estrictamente coyuntural y temporal.

d) Por último, las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de la Seguridad Social forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y se integran en la llamada «caja única» del sistema (arts. 80 y 81 LGSS), pues «como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional [art. 149.1.17 CE], la mención separada del "régimen económico" como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas» (TC S 124/1989 (LA LEY JURIS. 819177/1989), de 7 Jul., FJ 3). A continuación señalábamos que «el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema».

Partiendo de esta caracterización esencial del sistema de la Seguridad Social, es claro que los auxilios concedidos por la Junta de Andalucía ni provienen ni están llamados a integrarse en dicha caja única, pues se financian con los créditos de los Presupuestos autonómicos (art. 4 del Decreto 284/1998). De esta forma, las prestaciones económicas instrumentadas por la Junta de Andalucía con sus propios recursos no interfieren ni quebrantan el régimen económico unitario de la Seguridad Social, ya que de su régimen jurídico se deduce con claridad que no generan obligación económica o carga alguna que deba soportar el Estado.

9. De todo lo expuesto se deduce que los auxilios económicos objeto de esta controversia competencial tienen una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de la Seguridad Social, de modo que se incardinan en la materia «asistencia social», pues hemos configurado esta materia, en términos de nuestra doctrina anterior, como una «técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otros afines o próximos a ella, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos cualquiera que éstos sean o también por entidades privadas» (TC S 171/1998 (LA LEY JURIS. 8287/1998), FJ 3).

Importa hacer constar que las Comunidades Autónomas disponen de autonomía financiera para poder elegir sus «objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos» (TC S 13/1992 (LA LEY JURIS. 1876-TC/1992), FJ 7), lo que les permite «ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que figuran como exclusivas» (TC S 201/1998 (LA LEY JURIS. 9789/1998), FJ 4), pues dicha autonomía financiera «no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (TC S 127/1999 (LA LEY JURIS. 10776/1999), FJ 8, con cita de la TC S 13/1992 (LA LEY JURIS. 1876-TC/1992)).

Es decir, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede libremente, en virtud de su competencia exclusiva en materia de «asistencia social» y de su autonomía financiera (art. 54 EAA), dedicar fondos de su presupuesto a la finalidad de mejorar la situación de estos pensionistas y, al hacerlo, realiza una opción, entre otras posibles que se pudieran proyectar sobre los distintos ámbitos de su competencia, que está en consonancia con el principio de autonomía política inscrito en el art. 2 CE.

No obstante resta por hacer una precisión. El análisis que hemos realizado se ha enderezado, exclusivamente, conforme al canon de enjuiciamiento expuesto en el fundamento jurídico 6, a apreciar que los auxilios andaluces controvertidos en este caso, por su específica naturaleza, no constituyen prestaciones propias del sistema de la Seguridad Social, sin que pueda excluirse que se incardinan también en la materia de «asistencia social» otras prestaciones asistenciales de naturaleza o alcance diferente a las examinadas, pues lo relevante para realizar tal encuadramiento es que dichas prestaciones respondan a técnicas de protección que no

menoscaben o perturben el sistema de la Seguridad Social.

10. Una vez que hemos descartado que los auxilios económicos establecidos por la Junta de Andalucía se encuadren en la materia «Seguridad Social», quedan también excluidas, por consecuencia, las vulneraciones alegadas por el Abogado del Estado de las competencias estatales contenidas en el art. 149.1.17 CE, tanto en lo relativo a las «bases» en dicha materia como en lo concerniente a su «régimen económico».

Resta aún por examinar la última infracción de las competencias del Estado atribuida por la representación estatal al Decreto 284/1998. Se trata de la que afectaría a las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles» en el ejercicio de su derecho a percibir unas pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de igual cuantía en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo regulado en el art. 149.1.1 CE.

En relación con el alcance del art. 149.1.1 CE hemos declarado que «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario (...) quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento». Sobre este presupuesto, el art. 149.1.1 CE «permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico», lo que conlleva que dicho título competencial «no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» [TC S 61/1997 (LA LEY JURIS. 9921/1997), FJ 7 b)].

El reproche formulado por el Abogado del Estado debe ser entendido en relación con la vulneración por parte de la norma autonómica del derecho a percibir pensiones no contributivas de invalidez y jubilación del sistema de Seguridad Social, puesto que ha descartado que los auxilios de la Junta de Andalucía constituyan medidas propias de la materia «asistencia social» y el único paradigma de valoración que aporta para juzgar la posible infracción de «las condiciones básicas» en el derecho a pensión es la cuantía anual de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. Por tanto, una vez desestimado que los auxilios autonómicos supongan un incremento de las pensiones del ámbito de la Seguridad Social, cabe concluir que tampoco se han vulnerado las condiciones básicas que garanticen la igualdad en esta materia.

En conclusión, ninguno de los preceptos del Decreto 284/1998 infringe las competencias del Estado en materia de «Seguridad Social» (art. 149.1.17 CE), ni tampoco el art. 149.1.1 CE en relación con las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de dicho sistema de «Seguridad Social», puesto que regulan una prestación en materia de «asistencia social», de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que el Sistema de la Seguridad Social no resulta perturbado por las medidas que examinamos, ni tampoco las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en lo relativo a la percepción de pensiones (art. 149.1.1 y 14 CE), pudiéndose añadir a ello que el Estado siempre podrá adoptar, al amparo de los expresados títulos competenciales o de otros que en cada caso puedan ser de aplicación, las medidas que resulten convenientes para evitar los posibles efectos disfuncionales que pudieran producirse en dicho Sistema como consecuencia de la acción normativa de las Comunidades Autónomas.

11. Por la misma razón debe desestimarse que el Decreto 62/1999 vulnere las antedichas competencias del Estado. No obstante, la representación procesal del Estado alega que este Decreto vulnera el principio de lealtad constitucional, pues ha sido dictado con el objetivo de permitir la ejecución inmediata de sus previsiones, posibilitando el pago de las ayudas con anterioridad al período inicialmente previsto para dicho pago, enervando con ello el efecto suspensivo que se produciría tras la admisión a trámite del conflicto al haberse invocado el art. 161.2 CE. La representación autonómica, por su parte, rechaza este criterio y manifiesta, además de la inexistencia de reivindicación competencial por esta causa, que la modificación operada responde sólo a criterios de eficacia administrativa en el pago de las ayudas.

Ciertamente, es doctrina reiterada de este Tribunal, según recoge el Abogado del Estado, que la lealtad constitucional es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonomo y cuya observancia resulta obligada. Sin embargo, el reproche formulado por el Abogado del Estado no encuentra acomodo en este tipo de procedimiento, donde la discusión entre las partes ha de ceñirse a la reivindicación de una competencia concreta (art. 63.1 LOTC) y así lo ha manifestado este Tribunal (por todas, TC S 122/1989 (LA LEY JURIS. 828848/1989), FJ 5).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la nación española

Ha decidido

Desestimar los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, por el que se establecen ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas y 62/1999, de modificación del Decreto 289/1998 y declarar que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 11 Dic. 2002.

Voto particular que formula el magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados nums. 1207/1999 y 1208/1999, al que se adhiere el magistrado D. Javier Delgado Barrio.

Con el respeto que expreso siempre al parecer contrario en las ocasiones en que he formulado distintos Votos particulares, dando publicidad al mío disidente, formulo en el caso actual un nuevo Voto particular, cuyas razones paso a exponer.

1. Para resolver el problema de si las prestaciones cuestionadas corresponden a la materia seguridad social o asistencia social, la sentencia de la que discrepo parte de una concepción de la Seguridad Social en el momento constituyente, que considero inadecuada (FF.JJ. 3 y 4), a partir de la cual sitúa en el art. 41 CE un concreto cambio innovador, consistente en lo esencial en la estatalización de la Seguridad Social, y se le atribuye un determinado sentido, como base de una argumentación (FF.JJ. 5, 6 y 7) que me resulta sumamente artificiosa, trazando una línea de diferenciación entre la materia seguridad social y asistencia social, que creo que se distancia de la seguida en la jurisprudencia precedente, en especial en la TC S 76/1986, proclamando (FJ 8) una diferenciación entre la técnica formal de las ayudas cuestionadas respecto de las prestaciones de Seguridad Social, para llegar a la conclusión (FJ 9) de que dichas ayudas se integran en el ámbito material de la asistencia social, competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sobre esas bases argumentales se deciden a favor de dicha Comunidad los conflictos de competencia acumulados, formulados por el Gobierno de la Nación, conflictos que, en mi personal criterio, debían haberse decidido en sentido contrario; esto es, estimándolos, por considerar que la Comunidad Autónoma se ha interferido en la materia de seguridad social, sin título para ello, poniendo como pantalla de su actuación, que no como admisible título de la misma, el de asistencia social.

Creo, para decirlo desde el principio, que la asistencia social no puede ser un título competencial en función del cual se pueda, no complementar el sistema asistencial de la Seguridad Social en las áreas no cubiertas por éste (que creo que es su papel), sino suplementar al alza las concretas prestaciones de la Seguridad Social, de modo que, en vez de una Seguridad Social única, visible como tal por sus beneficiarios, en la unidad de sus prestaciones en toda España, y concebida desde su nacimiento como un instrumento de solidaridad nacional, pueda ser vista por aquéllos como más o menos generosa en las distintas Comunidades Autónomas.

No me parece constitucionalmente aceptable que, cuando se está fijando desde un plano nacional la revalorización de las pensiones de la Seguridad Social única y estatal en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por exigencia de la propia Ley de Seguridad Social (art. 52 LGSS), los órganos políticos de una determinada Comunidad Autónoma eleven la cuantía de esa revalorización, aunque lo hagan a su propia costa, porque consideren que la cuantía de la revalorización estatal no es la adecuada, pues creo que con ello se interfieren en lo que es una misión estatal.

La realidad del fenómeno que en este caso nos ocupa creo que no ha sido adecuadamente captada por la sentencia de la que discrepo, cuya doctrina abre un preocupante espacio para la ruptura de la unidad de la Seguridad Social, al menos desde la visión de sus destinatarios, unidad que no puede sacrificarse a las particulares visiones de cada Comunidad Autónoma, aunque costeen por sí mismas las diferencias.

En una institución estatal que es de solidaridad nacional la concepción unitaria de la misma me

parece ineludible, y esa unidad y la solidaridad que la aliente se resienten, si en determinadas partes del territorio nacional los beneficiarios de la institución perciben ante las mismas situaciones de necesidad unas prestaciones mayores que las de otras partes, aunque la diferencia se costee por su Comunidad Autónoma. Creo que, si ante unas mismas situaciones de necesidad las distintas Comunidades Autónomas, con sus propios fondos, entran a suplementar las prestaciones de la Seguridad Social, la visión de ésta como instrumento de solidaridad nacional se resiente.

2. La concepción de la Seguridad Social preconstitucional que se expresa en la sentencia de la que discrepo y el concreto cambio que se dice operado en ella por el art. 41 CE no me resultan compartibles.

A mi juicio se incurre en una esquematización en exceso simplificadora de la configuración de la Seguridad Social en «la legislación vigente en el momento de aprobarse la Constitución» (FJ 3 de la sentencia), cuando se dice que «el sistema de Seguridad Social que hubieron de tener en consideración nuestros constituyentes se estructuraba sobre un doble pilar: el principio contributivo y la cobertura de riesgos que se hubieran efectivamente producido». Esa caracterización considero que tiene que ver más con el sistema de previsión social que precedió al de la Seguridad Social que con ésta, prescindiéndose con tan reduccionista visión de los más significativos rasgos de caracterización de la Seguridad Social. Por otra parte, los que se seleccionan se sitúan en un mismo plano conceptual, cuando creo que en el ordenamiento de la Seguridad Social se sitúan en planos diferentes.

A partir de esa caracterización, a mi juicio, deformada, se atribuye al art. 41 CE el sentido de una innovación normativa, consistente en la configuración de la Seguridad Social como una función del Estado, cuando es lo cierto que lo fue desde el inicio la Seguridad Social, y precisamente eso es lo que diferenciaba la Seguridad Social de los precedentes sistemas de seguros sociales.

Me parece incorrecto el binomio conceptual de «principio contributivo» y «cobertura de riesgos», como síntesis de los elementos estructurales caracterizadores de la Seguridad Social preconstitucional, y en la misma medida me parece errónea la contraposición de esa caracterización con la que se dice innovada por el art. 41 CE, en la que, según el texto de la sentencia, el sistema de la Seguridad Social se pone en relación con las «situaciones o estados de necesidad»; lo que se presenta como superador de la concepción precedente, según la cual, en el decir de la sentencia, «era prioritaria la noción de riesgo o contingencia».

Refiriéndonos al precitado «binomio conceptual», creo en primer lugar que hablar de «principio contributivo» como rasgo estructural, resulta exagerado. Lo contributivo era, ciertamente, en general, presupuesto o requisito de las prestaciones; pero no agotaba el ámbito de éstas, como lo evidencia precisamente la asistencia social, que formaba parte de la acción protectora del sistema de Seguridad Social (art. 20 LSS 1966), desconectada desde el principio de lo contributivo.

En cuanto a la idea de «cobertura de riesgos que se hubiera efectivamente producido», y en su contraposición a la de situaciones o estados de necesidad, me resulta absolutamente forzada, y desconocedora de lo que al respecto decía la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 (Ley 193/1963, de 28 Dic., de Bases de la Seguridad Social), que es texto al que, creo, que debe acudir para cualquier intento de caracterización rigurosa de la Seguridad Social preconstitucional (subsistente en sus rasgos esenciales después de la Constitución). Téngase en cuenta que en la evolución normativa del ordenamiento de la Seguridad Social dicha Ley de Bases es el inicio del sistema, en el que han seguido después (aparte de modificaciones puntuales de mayor o menor entidad) un texto articulado (Texto Articulado Primero de la Ley 193/1963, de 28 Dic., sobre Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 Abr. --LSS en adelante--) y dos sucesivos textos refundidos (el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Decreto 2065/1974, de 20 May. --LGSS 1974 en adelante--, y el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 Jun., vigente en la actualidad --LGSS en adelante--); por lo que la alusión a esa Ley de Bases, como elemento para la explicación del sistema en su evolución, me parece indeludible. Precisamente en dicha Ley de Bases se resalta con especial énfasis la idea de superación de riesgos y su sustitución por la de «situaciones o contingencias susceptibles de protección» (I.1, párrafo 2.º: «Al generalizar la protección a la población activa en su conjunto y al contemplar armónicamente las situaciones de necesidad social que la experiencia ha demostrado que son susceptibles de cobertura»...; I.6: «La Ley, superando la regresiva noción de riesgos singulares, atendida su causa, delimita situaciones y contingencias susceptibles de protección para la consideración conjunta de las mismas, en vista de sus efecto»...), que es una idea en todo equivalente a la de «situaciones o estados de necesidad».

En cuanto a la innovación concreta del art. 41 CE en el sistema de la Seguridad Social me parece una idea inexacta y desfiguradora de la realidad. Esa innovación se cifra en la sentencia en una doble dirección: por un aparte, el convertir la Seguridad Social en una función del Estado; y por otra parte, en ampliar el contenido prestacional del sistema, al referirse a situaciones de necesidad. Creo que ninguno de los dos aspectos tienen el sentido innovador que se les atribuye. La interpretación del art. 41 CE me parece deformante de su sentido, siendo punto de partida de lo que considero errores de la argumentación ulterior.

En primer lugar, no ha tenido que esperarse a la Constitución para que la Seguridad Social fuese función del Estado, pues lo era desde su nacimiento. Basta al efecto, para evidenciarlo, la lectura de los arts. 1 y 2 de la LGSS de 1974 (reproducción respectiva de los correlativos de la LSS de 1966; y por su parte éstos simple articulación de la Base Preliminar I y II de la Ley de Bases de la Seguridad Social). La innovación del art. 41 CE no es, pues, tal en el aspecto referido, sino que lo que hace, es que una función estatal previamente existente por imperio de la Ley, se lleva a la Constitución, imponiéndola como un imperativo constitucional, y no simplemente legal, a los poderes públicos, con todas las muy relevantes consecuencias que de ello derivan.

No hay así, como en la sentencia se da por sentado, una estatalización novedosa de la Seguridad Social, que constituya la base para un contenido prestacional más amplio, y en concreto para el establecimiento de prestaciones no contributivas, sino una constitucionalización de una estatalización ya existente en el plano legal.

La introducción de las prestaciones no contributivas, que sin duda constituyen una muy significativa profundización en la idea del Estado Social (arts. 1 y 41 CE), responde a una plausible opción política en un momento determinado (Ley 26/1990), plasmada en Ley; pero no supone (como en la sentencia se da implícitamente por sentado) una especie de cambio cualitativo, casi refundacional de la Seguridad Social, sino un paso de progreso en una institución asentada desde su nacimiento en criterios de solidaridad nacional, e instaurada como función estatal, que desde su inicio se concibió como llamada a una evolución progresiva. En este sentido no está de más volver a referirse al art. 2 de la LGSS de 1974 (reproducción del correlativo de la LSS de 1966), donde, al aludir a los fines de la Seguridad Social, se culmina su enunciación con la referencia a «la progresiva elevación de su nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural» («A través de la Seguridad Social, el Estado español garantiza a las personas que por razón de sus actividades están comprendidas en el campo de aplicación de aquélla y a los familiares y asimilados que tuvieran a su cargo la protección adecuada en las contingencias y situaciones que en esta Ley se definen y la progresiva elevación de su nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural»), fin conclusivo que, sin embargo, y curiosamente, no aparece en el art. 2 de la LGSS de 1994. Debe advertirse que esa concepción progresiva y evolutiva de la Seguridad Social, en cuanto función del Estado, está explícitamente afirmada en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 en distintos pasajes de su admirable preámbulo (I.1: «... Atribuida al Estado en el Fuero de los Españoles la función de garantizar dicho amparo o protección... y conseguida ya la cobertura de los riesgos básicos, comunes y profesionales... parece llegado el momento de operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un sistema de Seguridad Social... Al generalizar la protección a la población activa en su conjunto y al contemplar armónicamente las situaciones de necesidad social que la experiencia ha demostrado que son susceptibles de cobertura... Conscientes de que, sin acudir a la solidaridad nacional, ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la Ley concibe ésta como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos respecto de los enfermos; a los ocupados respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos»; 6: «La Ley, superando la regresiva noción de riesgos singulares, atendida su causa, delimita situaciones y contingencias susceptibles de protección para la consideración conjunta de las mismas en vista de sus efectos»; 8: «La evidencia de que en el presente no cabe Seguridad Social sin la aportación del Estado, ha determinado que la Ley consagre este principio con carácter general, previendo la consignación permanente en sus Presupuestos Generales de subvenciones destinadas a tal fin con miras a conseguir la redistribución de la renta nacional. Sabido es que la Seguridad Social puede contribuir eficazmente a una distribución de la renta total de la comunidad política, según criterios de justicia y de equidad, y puede, por tanto, considerarse uno de los instrumentos para reducir los desequilibrios en el tenor de vida de los ciudadanos»; IV: «... La Ley inicia una evolución respetuosa de la legalidad, imprescindible para garantizar el éxito del sistema, y pone unos cimientos sólidos y amplios a la vez, desde luego susceptibles de ulteriores perfeccionamientos y extensiones si las necesidades

del país lo pidieran, sobre los que asentar los pilares de la Seguridad Social en nuestra patria, con la convicción de que se opera en un terreno esencial para la convivencia ordenada y justa de los españoles»).

Con esas bases de partida no me resulta en modo alguno compatible la reducida visión de la Seguridad Social en el momento constituyente, ni que el sentido innovador del art. 41 CE sea el que concretamente le atribuye la sentencia.

La triple apreciación «conclusiva» del FJ 3, en suma, me parece desacertada, pues ni se ajusta a una correcta visión de la Seguridad Social en el momento constituyente, ni el sentido atribuido al art. 41 CE es el que creo le es propio, respondiendo más bien a una interpretación ad hoc, para sentar las bases de la argumentación ulterior. Esa triple apreciación me parece forzada.

Me resulta en extremo simplificador, como ya he razonado, afirmar que «la noción de nuestro Derecho positivo en el momento de aprobarse la Constitución acerca del Régimen de Seguridad Social se sustentaba en la cobertura de riesgos de carácter contributivo, no incluyendo en su ámbito la atención a otras situaciones de necesidad».

Aparte de la innovación del concepto de «riesgos de carácter contributivo», en la medida en que con ello se quiera indicar la existencia de una correlación estricta entre contribución (cotización) y prestación, no se tiene en cuenta que esa estricta correlación en parte había empezado a romperse en el propio sistema de la Seguridad Social desde antes de la Constitución y de la Ley 26/1990, que introduce en aquél las prestaciones no contributivas; lo que tiene su adecuado encaje en un sistema que desde su inicio se proclamaba evolutivo y progresivo. En ese sentido debe llamarse la atención sobre la asistencia social, como contenido de la acción protectora de la Seguridad Social (Vid. Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, III.5, Base Decimosexta, 67 y 68, LSS 1966, LGSS 1974, correlativos preceptos --arts. 20.2, 36 y 37--, y art. 13 de la Ley 24/1972), la revalorización periódica de las prestaciones básicas (introducida por el art. 5 de la Ley 24/1972, recogido en el art. 92 de la LGSS 1974), la no exigibilidad de periodos previos de cotización para el derecho a las prestaciones que se deriven del accidente no laboral (art. 14.1 de la Ley 24/1972 y 94.4 LGSS 1974). No parece así que pueda acotarse en la idea de lo contributivo el primordial rasgo de caracterización de la Seguridad Social; y menos, cuando en el ordenamiento postconstitucional de la Seguridad Social se conserva en términos, no sólo sensiblemente iguales, sino incluso incrementados [compárese a tal efecto la relación entre el período de cómputo de la base reguladora de las pensiones de invalidez y de vejez en la LSS de 1966 y Reglamentos de desarrollo --Orden de 15 Abr. 1969, art. 152 a) y Orden de 18 Ene. 1967, art. 5.º--, y el período atendible en las respectivas pensiones en el art. 140 de la LGSS 1994]. Las pensiones no contributivas desde su inicio en la Ley 26/1990 se insertan en el proceso evolutivo del sistema de la Seguridad Social, que se universaliza mediante ellas, completando el sistema precedente, profundizando en el sentido de solidaridad nacional, que es alma del sistema.

El que la Seguridad Social no incluyera lo que la sentencia califica de «riesgos de carácter contributivo, no incluyendo en su ámbito la atención a otras situaciones de necesidad», no implica que estas otras situaciones de necesidad no cupieran en su sistema, sino que la capacidad económica del mismo no permitía atender más que las situaciones de necesidad que atendía, sin perjuicio de que en su propia vocación evolutiva pudiera abarcar a otras situaciones de necesidad, sin que por ello dejara de ser el sistema que era.

No me parece acertada la afirmación de que «el sistema de Seguridad Social, al configurarse como una función de Estado, permite incluir en su ámbito no sólo las prestaciones de carácter contributivo, sino también de las no contributivas». Sin negar que es el dato de la estatalización el que permite esa progresiva ampliación, debe reiterarse la observación de que ese dato existía ya desde el principio del nacimiento del sistema. La ampliación es así una natural evolución de éste, estatalizado desde su inicio, y que en sí mismo, en cuanto pensado sobre bases de solidaridad nacional, e incluso como un instrumento de «redistribución de la renta nacional» y uno de los «instrumentos para reducir los desequilibrios en el tenor de vida de los ciudadanos» (Ley de Bases de la Seguridad Social I.8), tenía la potencialidad de un desarrollo ulterior, para alcanzar a situaciones de necesidad antes no atendidas, como afortunadamente ha ocurrido.

Por último la afirmación conclusiva del FJ 3 de que «el art. 41 CE hace un llamamiento a todos los poderes públicos para que subvengan a paliar estas situaciones de necesidad, lo que ha de ser realizado por dichos poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias», me parece una afirmación voluntarista, que, a mi juicio, no se corresponde con el sentido del precepto constitucional citado.

Con esa afirmación claramente se quiere encontrar base constitucional para justificar la

posibilidad de concurrencia de los distintos poderes públicos para la cobertura de las mismas situaciones de necesidad a que se refiere el art. 41 CE desde el «ámbito de sus respectivas competencias», en términos de suplementariedad de la asistencia social (autonómica) respecto de la Seguridad Social (estatal).

Tal modo de razonar no me resulta técnicamente riguroso, pues, a mi juicio, está claro en el precepto constitucional se está refiriendo en exclusiva a «un régimen público de Seguridad Social», y no a otros posibles sistemas públicos de cobertura de situaciones de necesidad.

3. A partir de la consideración conclusiva del FJ precedente, la sentencia razona en los FF.JJ. 4 a 7, sobre la existencia en el art. 41 CE de un llamamiento a los poderes públicos, para que cada uno desde sus respectivas competencias subvenga a paliar las situaciones de necesidad no cubiertas por la Seguridad Social, conclusión a la que acabo de referirme, para rechazarla, en el apartado anterior. Y en un nuevo paso discursivo se refiere a las prestaciones de carácter libre, aludiendo bajo esa consideración al mutualismo libre, a los Planes y Fondos de Pensiones, e incluso más adelante, y desde otra perspectiva, a los salarios mínimos de inserción (FJ 6), para justificar de ese modo que prestaciones, no caracterizables como de Seguridad Social, puedan coexistir con las de ésta, y puedan ser establecidas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus propios títulos competenciales. La posibilidad de que, en efecto, puedan coexistir con la Seguridad Social medios de cobertura de las necesidades sociales distintos a los de tal sistema público, y basados en la libertad, no creo que pueda marcar la pauta para resolver un conflicto competencial, que se suscita entre poderes públicos (el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía). Dicho conflicto tiene que ver con unas prestaciones, que no se enmarcan en un ámbito de libertad, sino de ejercicio del poder público, y de lo que se trata, es de decidir si el poder público actuante, al establecer tales prestaciones, tenía constitucionalmente una competencia para poder hacerlo. En tal sentido la referencia al mutualismo libre y a los planes y fondos de pensiones me parece absolutamente fuera de lugar. Desde luego la posibilidad de unos sistema de cobertura libres, complementarios del de la Seguridad Social, no es, a mi juicio, argumento para decidir si una determinada prestación pública corresponde al ámbito material de la Seguridad Social o al de la asistencia social, sistemas ambos de carácter público.

La distinción entre las prestaciones de Seguridad Social y las de asistencia social (FJ 5) en razón del carácter contributivo de las primeras y la inexistencia de ese carácter en las segundas (que se contiene en el pasaje del FJ 5, párrafo 2.º, en el que se dice que «tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a los de asistencia social»), me resulta errónea. El carácter contributivo de las prestaciones de Seguridad Social, como elemento fundamental de caracterización de tales prestaciones, ha sido ya objeto de comentario crítico en el apartado 1, cuyas consideraciones al respecto doy aquí por reproducidas. Especialmente ese carácter ha desaparecido en parte en el momento actual, en el que desde la Ley 26/1990 el sistema de la Seguridad Social integra, junto a las prestaciones contributivas, a las no contributivas. La alusión en ese pasaje a la «perspectiva histórica» no basta para eliminar el error del mismo, pues, según ya se indicó, en la acción protectora de la Seguridad Social se incluía desde siempre la asistencia social, que no venía condicionada por criterios contributivos, aparte de las rupturas de la contributividad ya citadas en momento anterior.

En todo caso ese planteamiento, si fuese en si mismo aceptable, debiera conducir, como natural consecuencia, a la aceptación de la tesis de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la inconstitucionalidad de las prestaciones no contributivas del sistema de la Seguridad Social, y no a la afirmación conclusiva del FJ 6 de que «una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social "interna" al sistema de Seguridad Social y otra "externa" de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas». No alcanzo a comprender cómo del art. 41 CE, por mucho que se module su prístino sentido mediante la alusión al «bloque de la constitucionalidad», puede extraerse la interpretación referida.

Si se afirma, lo que comparto plenamente (no ya sólo porque lo dijera la TC S 76/1986, sino porque está en la misma potencialidad institucional de la Seguridad Social, según fue concebida desde su inicio, y ha quedado ya explicado), si se afirma, reitero, que «resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función de Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva», no me resulta coherente que la sentencia utilice, como lo hace, el criterio de la no contributividad para caracterizar las prestaciones aquí discutidas.

Y no me resulta compatible el pasaje que sigue de inmediato al que se acaba de reproducir,

como matización de éste, en el que se dice: «pero ello no abona que tal expansión sobre el alcance que dicha materia tenía al aprobarse la Constitución merme o restrinja el ámbito propio de la "asistencia social", pues esta tendencia, que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de esta última materia, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente, en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos, de manera que cada cual actúe en su respectivo ámbito de competencias» (idea en la que se insiste en el FJ 6, párrafo final). Este pasaje responde a una concepción estática del ámbito de la Seguridad Social, que no se corresponde con la naturaleza esencialmente dinámica de la misma, según se concibió desde su inicio. Además, de ser aceptable tal concepción, que no lo es, debiera desembocar, como ya se dijo, en la declaración de inconstitucionalidad de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. En efecto, si el ámbito de lo no contributivo se considera «desde una perspectiva histórica» como propio de la «asistencia social», en la medida en que ésta es un ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, la expansión de la Seguridad Social por la introducción de las pensiones no contributivas habría invadido el ámbito de la asistencia social.

Frente al criterio manifestado en ese pasaje estimo que, siendo la Seguridad Social, según fue concebida desde el principio, un instrumento de solidaridad nacional de carácter dinámico, la expansión de su ámbito material después de la Constitución en relación con el que le era propio en el momento de inicio de la vigencia de ésta, no puede quedar limitada por la asistencia social, que es en sí misma un instrumento residual. Como consecuencia de ello, la ampliación del ámbito material de la Seguridad Social bien puede ocupar espacios antes ocupables, en su caso, por la asistencia social, pudiendo impedir que en los concretos espacios ocupados por la acción protectora de la Seguridad Social pueda entrar la asistencia social, sin que ello implique regresión de ningún género desde la idea de la Justicia y del Estado Social, sino el efecto natural del carácter dinámico de uno y otro sistemas de cobertura de las necesidades sociales, y el modo correcto de articulación de dos competencias de similar objetivo jurídico.

4. No me resulta convincente la argumentación con la que el FJ 6 corrige la caracterización de la asistencia social según la TC S 76/1986, cuyos criterios comparto, y no los de la actual sentencia, la cual introduce confusión en una materia que, hasta donde era posible, había quedado bastante bien aclarada en la TC S 76/1986.

En contra de lo que se dice en el FJ 7, creo que el hecho de que los destinatarios de las prestaciones cuestionadas sean exclusivamente los beneficiarios de determinadas prestaciones de la Seguridad Social es, en términos de la TC S 76/1986, factor muy significativamente relevante para considerar que nos encontramos ante prestaciones de Seguridad Social, y más si la contingencia atendida es la misma ya cubierta por las prestaciones de Seguridad Social.

Hecha esta afirmación, se comprende que no pueda compartir la afirmación del párrafo 1.º del FJ 7 de la sentencia. Podía llegar a aceptar como matización de la TC S 76/1986, que los beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social puedan serlo también de prestaciones de asistencia social de la Comunidad Autónoma; pero no que la misma situación de necesidad ya cubierta por la Seguridad Social pueda ser cubierta suplementariamente por la asistencia social y exclusivamente respecto de beneficiarios de la Seguridad Social.

En otro orden de consideraciones me parece que carece de toda base constitucional en cuanto «exigencia del Estado Social de Derecho», la que se afirma en el pasaje siguiente:

«... es una exigencia del Estado Social de Derecho (art. 1 CE) que quienes tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE.»

Podrá, a lo sumo, decirse que el Estado Social de Derecho permite la coexistencia de distintas instituciones asistenciales, y en tal sentido que los beneficiarios de una puedan serlo también de otras; pero elevar la posibilidad a «exigencia del Estado Social de Derecho», me parece inaceptable. La explicación de esa proclamada «exigencia», es la de que «esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE». Y se insiste en la idea, cuando de seguido se dice que «esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esa franja común cuando ostenta título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE».

Con tal modo de razonar se está haciendo dato de lo que es cuestión: la de si pueden coincidir sobre una misma materia dos distintos títulos competenciales de idéntico sentido jurídico. Nuestra jurisprudencia en general no ha admitido tal posibilidad, sino que en los casos de concurrencia, confluencia o entrecruce de títulos, o bien cada uno de ellos, aun incidentes en un mismo ámbito de la realidad social, estaba orientado a un distinto objetivo jurídico, o bien había una distribución vertical de las distintas competencias (vgr. normativa básica-normativa de desarrollo, ejecución... etc.). La concepción que aquí se expresa dudo que tenga precedente en nuestra doctrina. El problema es precisamente si, visto que la materia es la misma (la cobertura de necesidades sociales), en la concreta situación de que se trata (la necesidad, legalmente prevista, de la revalorización de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social), pueden confluír dos títulos jurídicos del mismo sentido. Frente al criterio de la sentencia estimo que eso no es posible, y que un título impide el juego del otro.

No creo que sea constitucionalmente aceptable la proclamación de una «franja común» para la Seguridad Social y para la asistencia social, pues la «franja» que ocupa la Seguridad Social (entendido lo de la «franja», como el espacio ocupado por las prestaciones de la Seguridad Social) en mi criterio no puede ser ocupada de modo simultáneo por la asistencia social, en un función, no complementaria, sino suplementaria de la cobertura de una misma necesidad social ya cubierta por la Seguridad Social.

No me parece que sea explicación aceptable de esa proclamada posibilidad, la de que las limitaciones asistenciales y prestacionales de la Seguridad Social «precisen complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude al art. 41 CE». Ese principio de suficiencia se predica en ese precepto del régimen público de la Seguridad Social, y no es, como en la argumentación que analizo se da por sentado, un objetivo a conseguir desde diferentes títulos competenciales simultáneos, estatal y autonómico. No puede, pues, buscarse en el principio de suficiencia del art. 41 CE una base constitucional para justificar el ejercicio de unas competencias de similar sentido asistencial por las Comunidades Autónomas en el ámbito ya ocupado por la Seguridad Social.

Creo, finalmente, respecto de la argumentación conclusiva del FJ 7, que cuando, para acotar la intervención posible de las Comunidades Autónomas en esa «franja común», se dice que se «exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social», se está operando con un sentido anfibológico de lo asistencial.

En ese sentido no es claro lo que se quiere decir, cuando se habla de «las ayudas asistenciales de la Seguridad Social», habida cuenta que dentro de la Seguridad Social, como ya ha quedado dicho en varias ocasiones, aparte de las prestaciones más comunes, están las de la asistencia social. Se puede dar a entender en el pasaje transcrito, que las pensiones no contributivas, con ocasión de cuya revalorización se establecieron las ayudas cuestionadas, son «ayudas asistenciales», siendo así que no pueden incluirse en la asistencia social de la Seguridad Social.

No estamos, pues, en la «zona asistencial interna del sistema» de la Seguridad Social, cuya zona coincida con el título competencial de la asistencia social, sino en el campo de las pensiones comunes de la Seguridad Social, y en el momento legalmente ordenado en la LGSS de su revalorización.

Sobre tal base el problema que se suscita en los presentes conflictos no es otro que el de si, operando el Estado en el ámbito que le es propio, el de la Seguridad Social, y realizando en él respecto de las pensiones no contributivas del sistema la revalorización que le viene exigida por el art. 52 LGSS, puede la Comunidad Autónoma de Andalucía considerar que esa revalorización es insuficiente, elevándola a su propia costa, y utilizando al efecto su título competencial de asistencia social.

O en otros términos, si desde el título competencial de asistencia social se puede introducir en el espacio de la Seguridad Social, para corregir al alza, y a su costa, la que considera insuficiente revalorización de las pensiones.

En mi personal criterio estimo que eso no es constitucionalmente posible, y que, al hacerlo, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha interferido en el campo reservado a una competencia estatal, sin que el hecho de que tal inferencia sea a su propia costa sirva para negarla y para excusar su inconstitucional actuación, pues la capacidad de disposición financiera no permite invadir ámbitos competenciales ajenos.

5. En la caracterización de las ayudas objeto de los conflictos que se expone en el FJ 8 creo que se prescinde de un análisis riguroso del Decreto andaluz 284/1998, que debía haber sido la

base de partida, interpretándolo en sentido finalista.

Con un mínimo de realismo debe partirse de la consideración de que, cuando un determinado poder público invade un ámbito competencial de otro, es usual que trate de justificar su desviada conducta en algún título competencial. Pero será el análisis del acto de que se trata en su propia realidad, y no en su buscada cobertura, el que debe conducir a la calificación jurídica procedente. En ese análisis la finalidad discernible del acto es elemento fundamental.

A este respecto debe observarse que la lectura del preámbulo del cuestionado Decreto no deja dudas de su intención, pues la proclama de modo expreso. Se dice al respecto:

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

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

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

Así pues, y desde el ámbito propio de competencias que la Comunidad Autónoma tiene atribuido en materia de asistencia y servicios sociales, se considera necesario el establecimiento de una ayuda económica de carácter extraordinario para quienes perciben en Andalucía pensiones de jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, que supone un 1'8% del importe de la pensión para 1988. De esta manera, tales personas verán incrementada su renta en cuantía equivalente a lo resultante de aplicar el doble del Índice de Precios al Consumo previsto para 1999 al importe de su pensión fijado para 1998...»

La intención expresa de ese preámbulo resulta inequívoca: se trata de aumentar las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación de la Seguridad Social para el año 1998 en un porcentaje del doble del señalado para su revalorización por la Seguridad Social, porque la Comunidad Autónoma de Andalucía considera que el porcentaje de revalorización acordado por el Gobierno de la Nación es insuficiente. Pues bien, en mi criterio tal explícita intención, y la disposición que deriva de ella, supone una innegable interferencia en el ámbito de la Seguridad Social, que no se elimina por el hecho de que las ayudas en cuestión se califiquen de extraordinarias, y se costeen por la propia Comunidad Autónoma.

Esa financiación no creo que pueda servir de excusa, pues la invasión competencial se produce por la actuación normativa misma, al margen de su financiación. La disponibilidad de unos determinados fondos por un poder público no puede permitirle entrar en ámbitos reservados a otros, aunque tal invasión no suponga coste añadido al poder público, cuyo ámbito resulta invadido.

Por lo demás los artículos 1, 5 y 6 del Decreto ponen de manifiesto que la regulación de las ayudas cuestionadas se vincula a la de las pensiones que se dicen complementar por ellas.

Siendo esta la realidad de la norma, no me parece aceptable que la misma pueda invocar para su cobertura el título competencial de la asistencia social, que (so pena de romper el modelo unitario de la Seguridad Social en lo prestacional, que, a mi juicio entra en el terreno de lo básico), no puede utilizarse para suplementar las mismas prestaciones de la Seguridad Social, cubriendo una misma necesidad social en distinta cuantía en las diversas partes de España por la suma de los dos títulos competenciales.

El FJ 8 prescinde, a mi juicio de modo inconveniente, de la interpretación finalista del Decreto cuestionado, y se centra en una caracterización de las prestaciones que establece, en la que se exalta lo que tiene un carácter secundario, prescindiendo de lo principal, para así concluir que las prestaciones discutidas tienen una caracterización diferente de las de Seguridad Social. Esa caracterización diferenciada a lo más a que alcanza, es a minimizar la intensidad de la interferencia; pero no a negarla, y es precisamente la existencia o no de la interferencia la cuestión a resolver.

6. Estimo, en conclusión, que las prestaciones cuestionadas, al haberse establecido con la finalidad de suplementar al alza una revalorización de las pensiones contributivas de la Seguridad Social; esto es, en directa relación con unas situaciones de necesidad cubiertas por la acción protectora de la Seguridad Social, y con un mecanismo típico de esa acción protectora,

como es el de la revalorización de las pensión (art. 52 LGSS), no pueden incluirse en el ámbito competencial de la asistencia social, tal y como hasta el momento lo habíamos concebido (TC S 76/1986), sino que corresponde a la materia de Seguridad Social, respecto de la que el Estado, según lo dispuesto en el art. 149.1.17 CE, tiene competencia exclusiva para «la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas».

Dado ese encuadramiento competencial de la materia discutida, la cuestión siguiente a dilucidar sería la de determinar cuál sea el alcance de lo básico en materia de Seguridad Social. Al respecto, y al margen de las dificultades de determinación genérica del concepto de lo básico, considero en todo caso, que por el propio sentido de la Seguridad Social como instrumento de solidaridad nacional y de tarea nacional, y por el sentido estructural que en ella tiene la consideración conjunta de las situaciones y contingencias susceptibles de protección, la regulación de las prestaciones se integra con naturalidad en el ámbito de lo básico, y con razón reforzada la de las prestaciones no contributivas, que en sí mismas constituyen un común denominador, en el que se manifiesta de modo más evidente el objetivo de la solidaridad nacional.

Por ello, correspondiendo la regulación de las pensiones no contributivas al ámbito de la legislación básica de la Seguridad Social, se trata de un ámbito vedado a la intromisión de las Comunidades Autónomas, habiéndose producido, a mi juicio, por los Decretos cuestionados, la invasión competencial contra la que acciona el Gobierno de la Nación en estos conflictos; y por tal motivo, en mi criterio, debían haberse estimado.

Me llama la atención, y no puedo eludir la expresión de mi discrepancia, la afirmación contenida en el FJ 8 c) en la que se dice que el «Decreto objeto del presente conflicto no revist[e] el carácter de una verdadera norma y se configur[a] como un mero acto administrativo de ejecución adecuado a su estricto carácter estrictamente coyuntural y temporal». Es un claro intento de minimizar la significación de los Decretos, que me resulta inaceptable. El sentido de norma de dichos Decretos no me parece que pueda ser negado. Los Decretos cuestionados tienen, a mi juicio, un claro sentido ordenador, y no el de un acto ordenado, como lo evidencia, no ya su propia estructura y configuración formal, que concluye incluso con una disposición derogatoria, sino su propia función, que no revela la pura aplicación de una norma previa en un acto administrativo de destinatario plural, norma en este caso inexistente, y no referida en el pasaje, cual sería lógico, sino que se crean unas prestaciones, y se ordena su régimen jurídico.

Creo que la negación del «carácter de verdadera norma» a los Decretos es un forzado intento de eludir la traba que, para dictarlos, supone la reserva al Estado de la «legislación básica» de la Seguridad Social.

7. Comparto el rechazo (FJ 10) de la alegación del Abogado del Estado referente a la vulneración del art. 149.1.º CE, pues la Seguridad Social no se regula en la Constitución como un derecho constitucional, que sería, en su caso, el presupuesto de aplicación de dicho precepto constitucional, sino que se integra en el Capítulo III del Título Primero entre los principios rectores de la política social y económica. Y ello, pese a que el legislador (art. 1.º LGSS, en el que se refunde el art. 1.º Ley 26/1990) conciba el derecho de los españoles a la Seguridad Social, como establecido en el art. 41 CE, lo que, de ser constitucionalmente correcto, establecería las bases para el juego del art. 149.1.1.º CE.

8. Por todo lo expuesto, concluyo reafirmando que los presentes conflictos de competencia deberían haber sido estimados.

En tal sentido evacuo mi voto.

Madrid, a 16 Dic. 2002.

Voto particular que formula el magistrado D. Roberto García-Calvo y Montiel respecto de la sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados nums. 1207/1999 y 1208/1999.

Con el máximo respeto a la decisión de la mayoría, he de manifestar mi discrepancia tanto con los razonamientos, como con de la fórmula resolutoria del conflicto.

A pesar del esfuerzo argumentativo realizado, la debilidad de los argumentos jurídicos asumidos mayoritariamente impide justificar que las ayudas económicas complementarias a favor de los perceptores de pensiones no contributivas, establecidas por los Decretos de la Junta de Andalucía, no estén integradas en el sistema de Seguridad Social, con lo que se permite desestimar los conflictos positivos de competencia. No sólo tal esfuerzo resulta baldío, sino que me parece que la decisión de la mayoría tiene una frágil justificación constitucional y que sólo

desde el nominalismo puede sostenerse que las percepciones antedichas no están integradas en el referido sistema. Afirmar lo contrario, como se hace en la decisión de la que disiento, implica en mi opinión alterar la estructura básica de los principios de la Seguridad Social y, consecuentemente, el sistema de distribución de competencias. Me parece, incluso, además, que la decisión de la mayoría supone quebrar la doctrina del Tribunal en la materia.

De ahí que deba expresar mi discrepancia insuperable, que justifico como sigue:

1) La doctrina hasta ahora elaborada por el Tribunal (véanse las TC SS 76/1986, 148/1996 y 171/1998) se refiere a la legislación y práctica nacional e internacional para definir el concepto de asistencia social. Siendo esto así debe tenerse presente que, incluida o no dentro de un sistema de Seguridad Social, lo que caracteriza a la asistencia social es la demostración del estado de necesidad y la carencia de medios de quien solicita este tipo de prestación social. Como se ha puesto de relieve doctrinalmente, lo consustancial a la asistencia social es la «prueba de la necesidad», como lo era para la beneficencia a la que sucede. Basta un ligero repaso a los antecedentes legislativos y jurisprudenciales para ratificar la anterior conclusión doctrinal que, a mi juicio, sigue estando vigente.

2) La decisión de la mayoría parte de la base de que las ayudas económicas complementarias (de carácter extraordinario y pago único) a favor de los perceptores de pensiones no contributivas que establecen los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998 y 62/1999 son auxilios económicos de naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de Seguridad Social (FJ 9), de manera que se incardinan en la materia de asistencia social que es competencia de las Comunidades Autónomas de conformidad con el art. 148.1.20 CE, y no en el título estatal del art. 149.1.17 CE (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social). Sin embargo, como trataré de demostrar a continuación, para llegar a esta conclusión resulta obligado reinterpretar la doctrina sentada en la TC S 76/1986 (reiterada por las posteriores TC SS 146/1986 y 171/1998, que desde luego también se citan en la TC S que nos ocupa). Así, afirma (FJ 6) que la inclusión de los perceptores de las ayudas asistenciales en el sistema de la Seguridad Social no puede ser criterio determinante para el deslinde competencial, poniendo como ejemplo los «salarios mínimos de inserción» aprobados por las Comunidades Autónomas, que no han sido objeto de impugnación por el Estado.

No puedo estar de acuerdo con tal afirmación, porque implica que el deslinde competencial depende de una circunstancia ajena al propio Tribunal Constitucional como es la decisión del Estado de no impugnar las distintas normativas autonómicas sobre rentas o salarios mínimos de inserción. Parece dudoso que la decisión del Tribunal sobre un conflicto de competencias concreto pueda venir predeterminada por el hecho de que existan normas autonómicas de contenido supuestamente semejante al enjuiciado (y resulta muy discutible que la naturaleza de las rentas o salarios mínimos de inserción sea equiparable en los términos que pretende la sentencia del TC comentada a las ayudas complementarias de pensiones no contributivas aprobadas por la Junta de Andalucía).

3) Lo anterior no es lo único, pues, partiendo de la antedicha premisa, se considera (FJ 7) que las Comunidades Autónomas pueden legítimamente conforme al art. 148.1.20 CE establecer ayudas de asistencia social no sólo «externas» sino también «internas» (esto es, para beneficiarios del sistema de Seguridad Social), siempre y cuando exista una situación de necesidad que lo demande y con esas medidas asistenciales no se interfiera el régimen jurídico básico de la Seguridad Social ni su régimen económico (art. 149.1.17 CE). Las razones por las cuales se entiende que las ayudas complementarias de pensiones no contributivas aprobadas por la Junta de Andalucía cumplirían el requisito aludido de no perturbar o interferir el régimen básico estatal se exponen en el fundamento octavo.

Este fundamento es, a mi juicio, erróneo y, por ello, rechazable por las siguientes razones:

a) Se afirma que el hecho de que los perceptores de las ayudas sean perceptores de pensiones no contributivas del sistema no altera dicho sistema, sino que es una técnica de integración por remisión a otra norma, como ya se dijo en la TC S 76/1986. Esta afirmación resulta tautológica y pretende en realidad eludir la doctrina sentada en la TC S 76/1986. En efecto, éste no es un argumento para demostrar que las ayudas enjuiciadas no interfieren en el régimen de Seguridad Social, sino la reiteración de la premisa de partida ya expuesta, conforme a la cual la doctrina de la TC S 76/1986 debe ser reinterpretada entendiendo que las CC.AA. pueden, al amparo del art. 148.1.20 CE, establecer ayudas de asistencia social no sólo «externas» sino también «internas», es decir, para pensionistas del sistema de Seguridad Social.

b) Se dice también que en tanto que las pensiones no contributivas presentan, como el resto de prestaciones de la Seguridad Social, una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y el conjunto del territorio nacional, las ayudas consideradas se limitan al espacio territorial de

Andalucía y se otorgan por una sola vez, por lo que no complementan las pensiones no contributivas «de un modo que pueda ser calificado como específico de la Seguridad Social». De nuevo se trata de huir de la doctrina sentada a partir de la TC S 76/1986, pero con argumentos en absoluto convincentes: dejando a un lado la obviedad de que las prestaciones de Seguridad Social afectan al conjunto del territorio nacional mientras que las prestaciones asistenciales que apruebe una Comunidad Autónoma afectan al ámbito territorial respectivo, tal argumentación olvida que el sistema de Seguridad Social contempla tanto prestaciones vitalicias o indeterminadas en el tiempo (pensiones), como prestaciones temporales (subsídios); y tanto prestaciones de pago periódico (pensiones y subsidios), como prestaciones de pago único, por una sola vez (prestaciones a tanto alzado).

c) El tercer argumento es que las pensiones no contributivas son actualizables anualmente (art. 52 LGSS), mientras que las ayudas enjuiciadas no, ya que son de pago único, de modo que la nota de permanencia de la protección propia de la Seguridad Social es ajena a estas ayudas, como se infiere además de que el Decreto de creación «no revista el carácter de una verdadera norma y se configure como un mero acto administrativo de ejecución». Pues bien, al margen de esta sorprendente afirmación (que parece confundir dos planos o momentos diferentes: el normativo o de aprobación de las ayudas por los Decretos 284/1999 y 62/1999 y el posterior de pago de las ayudas a los beneficiarios concretos, en virtud del oportuno acto administrativo de reconocimiento del derecho y ordenación del pago consiguiente), en realidad no se trata de un razonamiento añadido sino de una mera reiteración del argumento precedente que ya hemos rechazado.

d) La última argumentación de la sentencia aprobada es que las pensiones no contributivas forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y se integran en la «caja única» del sistema, en tanto que las ayudas complementarias cuestionadas se financian con cargo a créditos de los presupuestos de la Comunidad Autónoma andaluza, por lo que no afectan a la caja única ni quebrantan la unidad económica del sistema de Seguridad Social. Nada hay que objetar a este razonamiento (más allá de observar la imprecisión técnica de la redacción: los fondos con que se atiende al pago de las pensiones no contributivas forman parte del patrimonio de la Seguridad Social; las pensiones, contributivas o no contributivas, forman parte del patrimonio del beneficiario que las percibe), sino solo señalar que no es un argumento suficiente, ni aún por vía de suplementariedad, para justificar que las ayudas complementarias cuestionadas tengan encaje en el art. 148.1.20 CE y no invaden la competencia estatal del art. 149.1.17 CE. En definitiva, la cuestión se reduce a una vuelta al punto de partida: la afirmación, poco más que apodíctica, de que el art. 148.1.20 CE admite que las CC.AA. establezcan ayudas asistenciales complementarias para los perceptores de prestaciones de la Seguridad Social, soslayando la doctrina sentada en las TC SS 76/1986 y 146/1986 y reiterada en la TC S 171/1998 que, dictada cuando ya existía (desde 1990) el nivel no contributivo del sistema de Seguridad Social (y ya se habían dictado muchas de las normas autonómicas sobre rentas y salarios mínimos de inserción a que se refiere la TC S comentada), se insiste en declarar que el título contemplado en el art. 148.1.20 CE «abarca una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social».

4) En otro orden de consideraciones, resulta incluso discutible que las ayudas complementarias aprobadas por la Junta de Andalucía cumplan el presupuesto esencial de la asistencia social relativo a la demostración del estado de necesidad, a pesar de que así se afirme en la tesis mayoritaria. En efecto, en el FJ 7 se da por sentado que estas ayudas se otorgan por la Comunidad Autónoma al apreciar una situación real de necesidad en los perceptores de las pensiones no contributivas. Sin embargo, si se leen con detenimiento los Decretos impugnados se observa que no existe en modo alguno nada parecido a lo que se denomina «prueba de necesidad», que por definición ha de ser individualizada. Las ayudas se otorgan, indiscriminadamente, y mediante una cantidad idéntica en todos los casos, a todos los perceptores de pensiones no contributivas (que lleven percibiendo la pensión con tres meses de antelación al menos a la fecha de pago de las ayudas) residentes habitualmente en Andalucía. En suma, se trata de una medida que pretende, en realidad, un incremento lineal de las pensiones no contributivas en Andalucía durante un ejercicio económico determinado, como paladinamente se reconoce en el Preámbulo del RD 284/1998, lo que difícilmente parece compatible con el concepto de asistencia social que, como ya expuse, vienen manejando tanto el legislador, como la doctrina y este mismo Tribunal. Si la asistencia social se define, según las TC SS 76/1986 y 146/1986 como un «mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas», el examen particularizado de la existencia de la situación de necesidad resulta indeclinable para averiguar si estamos ante un verdadero instrumento de asistencia social o si, por el contrario, bajo la invocación de este título se esconde sencillamente un instrumento que pretende romper para un determinado territorio del Estado la unidad de protección del sistema de Seguridad Social, con la inaceptable consecuencia de establecer diferencias de trato entre los beneficiarios de dicho sistema en función del territorio donde tengan establecida su

residencia habitual, en patente contradicción con lo dispuesto en los arts. 138.2, 139.1 y 2 y 149.1.1.º CE. Lo curioso es que, negándolo en el fondo, la decisión de la mayoría afirma compartir lo anterior.

5) Recuérdense, en fin, que la TC S 124/1989, de 7 Jul., declaró (FJ 3) que «del art. 149.1.17.ª de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga solo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional. El designio perseguido con el acantonamiento del "régimen económico" dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de "un régimen público", es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1.ª de la Constitución). Debe tenerse en cuenta a este propósito que en el momento de aprobarse la Constitución había sido ya creada la Tesorería General de la Seguridad Social para hacer efectivos los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja, y este dato resulta relevante para la correcta interpretación del art. 149.1.17.ª, en la medida en que, como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional, la mención separada del "régimen económico" como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas».

En consecuencia, expreso mi disenso con la decisión de la mayoría tal como he tratado de justificar. Pero, además, quiero expresar mi profunda preocupación por las implicaciones que esta decisión puede tener en el futuro si, como seguramente ocurrirá, ésta se reproduce normativamente, pues estimo que tiene un indudable efecto perturbador sobre el sistema general de la Seguridad Social y sobre los principios que lo informan (unidad, solidaridad e igualdad) por lo que tan negativa consecuencia debió ser atajada por este Tribunal.

Madrid, 16 Dic. 2002.

Voto particular por el que el Presidente, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, se adhiere a los Votos particulares formulados por los magistrados D. Vicente Conde Martín de Hijas y D. Roberto García-Calvo y Montiel, respecto a la sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia nums. 1207 y 1208/1999, acumulados.

Madrid a 17 Dic. 2002.