

STC 239/2002, DE 11 DE DICIEMBRE.**Conflictos positivos de competencias núm. 1207/1999 y 1208/1999 (acumulados).****Promovidos por el Gobierno de la Nación en relación con los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en su modalidades no contributivas, y 62/1999, de 9 de marzo, de modificación del anterior.****Resumen**

Ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario: mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social: competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas: exclusión de las mutuas de seguros ajenas a la previsión social.

Antecedentes

Es objeto de los presentes conflictos de competencia la legitimidad por parte de la Junta de Andalucía a la hora de aprobar determinadas ayudas económicas de carácter extraordinario en favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas.

Por un lado el Gobierno de la Nación, en su escrito impugnatorio, tras ver denegada su solicitud de requerimiento de incompetencia, promueve conflicto positivo de competencia, con expresa invocación del artículo 161.2 CE, frente al Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, 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. Argumenta a tal fin que este tipo de ayudas conlleva una vulneración del artículo 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». En tal sentido, dado que las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación forman parte del patrimonio único de la Seguridad Social, las normas impugnadas vulneran las competencias del Estado al producir un incremento de ciertas pensiones contributivas y quebrantar la condición básica de igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a cobrar unas pensiones no contributivas idénticas en su cuantía. Además entiende que la única competencia constitucionalmente reconocida a favor de la Comunidad Autónoma es la relativa a la materia de «asistencia social» (arts. 148.1.20 CEE y 13.2 EAA).

Subsidiariamente alega el Letrado del Estado que el Decreto impugnado 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». Por último manifiesta que el Decreto adolece del necesario rango normativo, que habría de ser el de Ley formal en la medida en que el desa-

rollo normativo debe mantener en principio el mismo rango de la Ley que debe desarrollar.

Por su parte, el Letrado de la Junta de Andalucía rebate las alegaciones del Gobierno de la Nación. En primer lugar, porque las ayudas económicas a que se refiere el Letrado del Estado, 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 la medida en que las medidas adoptadas atienden a situaciones de necesidad. En segundo lugar, porque la incardinación del Decreto impugnado en la materia de «asistencia social» se plantea como resultado de la «neutralidad» del art. 41 CE, que en ningún caso puede constituir parámetro de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En tercer lugar, porque aunque se considerara procedente la incardinación del Decreto en la materia de «Seguridad Social», tampoco vulneraría las competencias estatales en esta materia, pues de la disposición final primera del RDL 284/1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, no es posible alcanzar ningún grado de certeza sobre el ámbito de la competencia de desarrollo legislativo que corresponde a la Comunidad. Por último, añade que el rango legal no es exigible a la normativa autonómica de desarrollo de las bases estatales.

Tras la aprobación del Decreto de la Junta de Andalucía 62/1999, de 9 de marzo, de modificación del Decreto impugnado, el Abogado del Estado promueve conflicto positivo de competencia también contra aquél y el Tribunal Constitucional, admitido a trámite dicho conflicto positivo y tras las alegaciones en contra del Letrado de la Junta de Andalucía, acuerda acumular los conflictos positivos de competencia núm. 1208/1999 y núm. 1207/1999.

Fundamentos

Si bien toma en consideración la cuestión del conflicto positivo de competencia en materia de determinadas ayudas económicas, como son las de carácter extraordinario para pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional resulta de especial utilidad en relación con aquellas prestaciones derivadas de mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, dentro de las cuales deberían tenerse en cuenta las mutualidades de previsión social y, en general, el mutualismo libre y voluntario, al que el TC ha venido reconociendo competencia de las Comunidades Autónomas.

El eje del debate gira en torno a si las prestaciones económicas aprobadas por la Junta de Andalucía son o no competencia de las Comunidades Autónomas, para lo cual es objeto de controversia entre las partes su inclusión dentro de la materia de «Seguridad Social», competencia del Estado, o bien en materia de «asistencia y servicios sociales», competencia de la Comunidad Autónoma.

El fallo de esta sentencia, que acoge la postura de la Junta de Andalucía, desestima los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación y declara que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma,

Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social Enero 2002 - Enero 2003

es objeto no obstante del voto particular de tres de los magistrados, quienes consideran que las prestaciones cuestionadas no pueden incluirse en el ámbito competencial de la «asistencia social», sino que corresponden a la materia de «Seguridad Social», respecto de la cual el Estado tiene competencia exclusiva según el art. 149.1.17 CE, precisamente por haberse establecido con la finalidad de complementar al alza la revalorización de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, en directa relación con unas situaciones de necesidad cubiertas por la acción protectora de la Seguridad Social.

Los argumentos del Tribunal Constitucional que sirven para apoyar su fallo pueden resumirse en los siguientes:

1º.- En primer lugar, el TC parte necesariamente del contenido del artículo 41 CE y de la legislación vigente en el momento de aprobarse la Constitución, momento en el que el Sistema de Seguridad Social se sustentaba en el principio contributivo y en la cobertura de riesgos que se hubieran efectivamente producido. Pues bien, entiende este Tribunal, recordando la doctrina existente, que al poner en relación el art. 41 CE, precepto que hace un llamamiento a todos los poderes públicos para que subvengan a paliar las situaciones de necesidad, el Sistema de Seguridad Social se configuraba como una «función del Estado» para atender situaciones de necesidad que podían ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio sistema partía, pero que de la misma forma legitimaba a cualquier poder público en el ámbito de sus respectivas competencias.

2º.- En el mismo sentido recuerda este Tribunal en relación con el artículo 41 CE que *«debemos igualmente prestar atención a su último inciso, que prevé otras prestaciones complementarias «de carácter libre». Entre ellas haya 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 contraponen 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». «La expresada competencia autonómica, de carácter exclusivo, concurre, ..., 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)». «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; STC 206/1997)».*

3º.- En cuanto a la noción material de «asistencia social» el TC declara *«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 dejados 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 CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas...». (F.J. 5)

4º.- Definido el concepto material de «asistencia social», y «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», para lo cual el TC, partiendo de la evolución histórica de la función del concepto «asistencia social», no resulta determinante para el deslinde competencial el criterio por el que los beneficiarios de las ayudas estén ya incluidos en el ámbito protector de la Seguridad Social (F.J. 7). Por todo ello entiende este Tribunal que «partiendo de 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 284/1988). 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 de deduce con claridad que no generan obligación económica o carga alguna que deba soportar el Estado». (F.J. 8). «De 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». (F.J. 9).

5º.- Concluye añadiendo que «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 (F.J. 10), y «por la misma razón debe desestimarse que el Decreto 62/1999 vulnere las antedichas competencias del Estado».

Dadas las importantes implicaciones que tiene la desestimación de los conflictos positivos de competencia en esta materia, esta sentencia ha recibido tres votos particulares. Discrepan estos votos de la interpretación dada por la mayoría a las mencionadas ayudas como ajenas al sistema de protección social generalizada que se traduce en la fórmula de las pensiones no contributivas y por la separación de la precedente doctrina constitucional (SSTC 76/1986, 146/1986 y 171/1998) que puede dar paso, en preocupación expresada por los votos particulares, a una ruptura del principio de igualdad establecido y plasmado en el sistema de «caja única».