

INFORME

**PROTECCIÓN SOCIAL ASISTENCIAL Y ESTADO AUTONÓMICO:
CUESTIONES RESUELTAS Y CUESTIONES PENDIENTES*****SOCIAL WELFARE PROTECTION AND THE AUTONOMOUS STATE:
RESOLVED ISSUES AND PENDING ISSUES***por **Eva Sáenz Royo**

Profesora titular de Derecho Constitucional, Universidad de Zaragoza

Cómo citar este artículo / Citation:

Sáenz Royo, Eva (2022):

Protección social asistencial y estado autonómico:
cuestiones resueltas y cuestiones pendientes, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 24.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM22.0204>**RESUMEN**

La descentralización que supuso la Constitución de 1978 en el ámbito del Estado de bienestar, y concretamente en la Asistencia Social, ha dado lugar a una serie de debates a lo largo de estos más de cuarenta años, muchos de los cuales han sido concluidos, pero muchos otros quedan todavía por resolver.

Ante las sucesivas intervenciones estatales en materia de Asistencia Social (prestaciones no contributivas, Ley de Dependencia, Renta de Ingreso Mínimo Vital) los debates que se han suscitado se centran en cuál es el título competencial del Estado, la centralización o descentralización de la gestión y la posibilidad o no de mejora por parte de las CCAA de las prestaciones asistenciales previstas por el Estado. En estas líneas se analiza la diferente forma en la que se ha desarrollado el debate en cada una de estas cuestiones.

Palabras clave: Asistencia Social, Estado Autonómico, prestaciones no contributivas, Dependencia, Renta mínima vital, Comunidades Autónomas

ABSTRACT

The decentralization that the 1978 Constitution entailed in the field of the Welfare State, and specifically in Social Assistance, has given rise to a series of debates throughout these more than forty years, many of which have been concluded, but many others remain to be resolved.

Given the successive state interventions in the field of Social Assistance (non-contributory benefits, Dependency Law, Minimum Vital Income) the debates that have arisen focus on what is the competence title of the State, the centralization or decentralization of management and the possibility or not of improvement by the Autonomous Communities of the welfare benefits provided by the State. These lines analyze the different way in which the debate has developed in each of these issues.

Keywords: Social Assistance, Autonomous State, non-contributory benefits, Dependency, minimum vital income, Autonomous Communities

I. INTRODUCCIÓN

El modelo de protección social que se instaura con la Constitución española de 1978 supone, respecto a nuestra historia, dos grandes novedades. En primer lugar, la constitucionalización del Estado social supone un cambio cualitativo respecto al régimen franquista, por cuanto las políticas prestacionales se generalizan a todos los ciudadanos y las medidas no se limitan a enfrentarse a la menesterosidad económica (García Pelayo, 1991: 18-19). En segundo lugar, la supresión del centralismo en las políticas prestacionales vigente en España a lo largo de toda su historia (Sáenz Royo, 2003: 171-178).

Porque efectivamente el carácter social del Estado español, definido en el artículo 1 de la Constitución, no sólo es exclusivo del conjunto institucional del Estado central, sino que también involucra a las CCAA (Solozábal Echevarría, 1999: 64-65). Es a los poderes públicos en general, incluido el Estado central y las CCAA, a los que se les atribuye en el artículo 9.2 CE la promoción de las condiciones para que los individuos alcancen la libertad e igualdad reales y efectivas; y son también los poderes públicos en general los que deben orientar su actuación conforme a los principios rectores de política social y económica (artículo 53.3 CE), núcleo constitucional de los llamados derechos económicos y sociales (Contreras Casado, 1998: 458; Figueroa Laraudogoitia, 1993: 78). Nuestro Alto Tribunal ha corroborado esta idea cuando señala que «Es evidente que entre estos poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas y que la «legislación vigente» citada (en el artículo 53.3) comprende tanto la legislación estatal como la emanada de los órganos legislativos de aquéllas» (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 2).

Pues bien, después de más de cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978, en las páginas que siguen analizaremos las competencias tanto del Estado como de las CCAA en un ámbito específico de la protección social como es la Asistencia Social. Efectivamente un concepto amplio de la protección social incluiría un conjunto de derechos que se reconocen en forma de prestación técnica y/o económica en nuestro ordenamiento dirigidos a prevenir y corregir necesidades o riesgos sociales predeterminados. Dentro de este concepto de protección social se distinguirían tres ramas (De la Villa Gil, 2003: 70; Alarcón Caracuel, 1996: 33): los derechos que se generan en el ámbito de la Seguridad Social, el derecho a la salud y los derechos asistenciales. A continuación, analizaremos la evolución de nuestro Estado Autonómico en el campo concreto de los derechos asistenciales, donde todavía sigue hoy abierto el debate en algunas cuestiones.

II. LA ASISTENCIA SOCIAL COMO COMPETENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Asistencia Social ha sido tradicionalmente entendida como la protección social destinada a los pobres y personas con especiales dificultades de integración. Viene integrada por prestaciones de carácter técnico y personalizadas –Servicios Sociales en sentido estricto- o prestaciones de carácter económico (por ejemplo, las rentas o ingresos mínimos de inserción).

Curiosamente la Constitución española excluyó al Estado de toda competencia en Asistencia Social y otorgó la competencia a las Comunidades Autónomas (art. 148.20 CE). Una materia sobre la que hasta ese momento existía una regulación central y uniforme en todo el Estado, se convertía con la aprobación de la Constitución española y sobre todo con la de los Estatutos de Autonomía, en una materia de competencia exclusiva de las CCAA y, por tanto, de posible regulación diversa dentro del territorio del Estado. Las razones que llevan a semejante radicalidad, en el sentido de no reservar al Estado aparentemente ninguna posibilidad de actuación, no se deducen claramente de los debates constituyentes. Tal previsión desde que se establece en el Dictamen de la Comisión de

Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución no es objeto de discusión. Ello a pesar de que parecía compartirse por parte tanto de Alianza Popular como por los socialistas, e incluso por Minoría Catalana, la necesidad de reservar al Estado una regulación básica en dicha materia.

Si realmente existió en el momento de elaboración de la Constitución alguna razón para excluir al Estado en esta materia, que damos por supuesto que la hubo en aplicación del llamado por economistas y sociólogos “principio de caridad”, no se me ocurre otra que la de considerar la Asistencia Social como algo residual y excepcional en un modelo constitucional de Estado social basado en el pleno empleo. Apreciación, sin duda, que la práctica posterior ha desmentido, ya que la Asistencia Social cobra una importancia renovada, sobre todo en momentos de crisis como los que hoy vivimos en los que aparecen nuevos fenómenos de marginalidad y exclusión.

La evolución histórica de estos más de cuarenta años ha demostrado la necesidad de intervención desde el centro en esta materia. En las sucesivas intervenciones en materia de Asistencia Social por parte del Estado no se ha discutido que pueda intervenir en la materia. Los debates que se han suscitado se centran en las siguientes cuestiones: cuál es el título competencial del Estado (el principio de supletoriedad, el art. 149.1.17 o el art. 149.1.1 CE); la interpretación del art. 149.1.17 y la posible gestión de las CCAA (distinción o no entre legislación básica y régimen económico); y la posibilidad o no de mejora por parte de las CCAA de las prestaciones asistenciales previstas por el Estado. Veamos la diferente forma en la que se han resuelto estas cuestiones a lo largo del tiempo.

III. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN ASISTENCIA SOCIAL A PARTIR DEL PRINCIPIO DE SUPLETORIEDAD

En una materia sobre la que se pasaba de la centralización absoluta a la mayor descentralización posible, es lógico pensar que durante un período transitorio (hasta que las CCAA hicieran uso de sus competencias) quedaba por determinar la vigencia de toda una legislación estatal sobre la materia. En este sentido existía, por ejemplo, la Ley 45/1960 que preveía pensiones asistenciales para ancianos y enfermos incapacitados. La vigencia de estas normas se mantuvo y el Estado siguió aprobando normas en la materia. Así lo hizo al aprobar el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, que preveía pensiones asistenciales, permitiendo la concesión y gestión de las mismas a las CCAA.

El Estado siguió actuando competencias que ya no le correspondían encontrando la base para dictar esas normas en una interpretación del principio de supletoriedad entendido como un título competencial (art. 149.3 CE). En esta línea, aprobará ayudas asistenciales a discapacitados, personas afectadas por el VIH o subvenciones a instituciones en el ámbito de la discapacidad o en el más amplio de la acción social¹. Incluso, desde la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, se prevé que un porcentaje de la cuota íntegra del IRPF que va a parar a las arcas del Estado central se destinaría a «finés de interés social», específicamente a programas –a partir de 1991 no sólo de carácter nacional²– dirigidos a sectores sociales especialmente vulnerables (ancianos,

1. Ley 13/1982, de 7 de abril; Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero - derogado por Real Decreto 946/2001, de 3 de agosto-; RD-Ley 9/1993, de 28 de mayo; Resoluciones dictadas por la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 14 de septiembre de 1983 y de 2 de enero de 1985.

2. Real Decreto 223/1991, de 22 de febrero, por el que se modifica el artículo 2 del Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, que regula los fines de interés social de la asignación tributaria del IRPF, y los artículos 1 y 2 b) del Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero, por el que se establecen los requisitos y procedimientos para solicitar ayudas para dicha asignación.

discapacitados, drogodependientes, etc.)³; y para más ahondamiento, se crea el Ministerio de Asuntos Sociales (Real Decreto 727/1988, de 11 de julio), que sería el encargado de conceder estas ayudas de acción social a partir de la asignación tributaria del IRPF para fines de interés social.

A la vista de todas estas actuaciones y la creación de todo un Ministerio, no parece que se trate, como se sugería en un principio, de una actuación transitoria, en espera a su regulación por las Comunidades Autónomas. Se trataba ya de una intervención estatal en Asistencia Social que se consideraba no transitoria e independiente a las posibles intervenciones autonómicas. No obstante, se trata de una intervención que, a partir de las SSTC 118/1996 y 61/1997, queda claro que no puede legitimarse a través del principio de supletoriedad.

Según la interpretación que hace hoy el Tribunal Constitucional del principio de supletoriedad, que sería el aplicable en este caso, la aprobación de cada uno de los EEAA y la asunción por parte de cada Comunidad Autónoma de la competencia en Asistencia Social, supondría la desaparición de dichas prestaciones o, al menos, la cesación en la concesión de nuevas. Es decir, aunque las CCAA, asumida su competencia estatutariamente en Asistencia Social, no prevean prestaciones asistenciales para enfermos e incapacitados, el Estado no podría hacerlo ya que en ese caso estaría empleando el principio de supletoriedad del artículo 149.3 CE como título competencial sustantivo.

IV. LA LEY 26/1990, DE 20 DE DICIEMBRE, DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS: LA UTILIZACIÓN DEL ARTÍCULO 149.1.17 CE, LA FINANCIACIÓN ESTATAL, LA GESTIÓN AUTONÓMICA Y LAS DUDAS SOBRE LA POSIBLE MEJORA AUTONÓMICA DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

A través de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre (en adelante, LPNC), se declararon las pensiones asistenciales para ancianos y discapacitados, financiadas por el Estado y ahora ya alegando la competencia estatal en Seguridad Social (art. 149.1.17 CE). Con la aprobación de esta ley nos encontramos por primera vez y a efectos de legitimar la intervención estatal en materia de Asistencia Social con la definición legislativa de una materia competencial –la Seguridad Social-. Mediante esta legislación el legislador del centro hace una interpretación amplia del concepto de Seguridad Social del artículo 149.1.17 CE, de manera que incluye en él pensiones tradicionalmente asistenciales⁴. Legislativamente se prevé su gestión por parte de las CCAA (DA 4 Ley 26/1990, de 20 de diciembre; 373 Texto Refundido LGSS, RDL 8/2015, de 30 de octubre).

Doctrinalmente se apoya la intervención estatal en materia de Asistencia Social a partir del art. 149.1.17, aunque dentro de esta opción existen algunas variantes en función de la posible mejora de las Comunidades Autónomas. Por una parte, están aquéllos que consideran que la delimitación legislativa del concepto de Seguridad Social supone una merma automática del concepto de Asistencia social y las prestaciones asistenciales al pasar al sistema de Seguridad Social no pueden ser mejoradas por las CCAA (Fernández Orrico, 2002; Alonso Olea, 2003; Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2003). Por

3. Así lo determina el artículo 2 del Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el artículo 3 del Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero, por el que se establecen los requisitos que deben cumplir las organizaciones o entidades sociales para solicitar estas subvenciones estatales así como el procedimiento para la obtención de las mismas.

4. Parte de la doctrina ya había considerado la posibilidad de incluir en el concepto de Seguridad Social del art. 149.1.17 CE las pensiones no contributivas. *Vid.* Garcés Sanagustín, 1996: 176-180; Baño León/Lorenzo García, 1991: 129 ss.

otra parte, aquellos otros que consideran que la delimitación legislativa del concepto de Seguridad Social no implica reducción automática de la Asistencia Social y justifican la mejora en las prestaciones asistenciales estatales por las CCAA en virtud de su competencia en Asistencia Social (Gonzalo González, 2000; Garcés Sanagustín, 1996: 192; Palomo Balda, 2003: 35; Nogueira Guastavino, 2003: 2, 17). Hay otra parte de la doctrina, entre la que me incluyo, que apoya también la intervención estatal en materia de Asistencia Social, pero a partir del art. 149.1.1 CE. Según esta doctrina, no habría inconveniente en, una vez que el Estado fijara una cuantía mínima de las prestaciones asistenciales para todo el territorio, las CCAA mejoren la misma en virtud de su capacidad de desarrollo de la regulación estatal (artículo 149.1.1 CE) y de su competencia en Asistencia Social (artículo 148.1.20 CE) (Sáenz Royo, 2003; Sáenz Royo, 2009).

La intervención estatal en pensiones no contributivas a partir del título competencial de Seguridad Social, y concretamente de su competencia en legislación básica (art. 149.1.17 CE), ha sido avalada claramente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. También ha sido avalada la gestión autonómica de las prestaciones no contributivas ya que no formarían parte del régimen económico de la Seguridad Social, distinguiendo así la competencia estatal en legislación básica (que el Tribunal Constitucional llama genéricamente «Seguridad Social»), donde se incluirían las prestaciones no contributivas, y la competencia estatal de régimen económico, donde se incluirían las prestaciones contributivas con gestión centralizada (por todas, STC 195/1996). En la práctica la gestión de las pensiones no contributivas la han asumido todas las CCAA. Este modelo de descentralización en la gestión no ha estado exento de problemas ya que en su aplicación las autonomías utilizaron diferentes criterios respecto al cómputo de las rentas, su imputación o las reglas de cálculo, provocando diferencias en el reconocimiento de las pensiones no contributivas. Esto dio lugar a un elevado número de sentencias del Tribunal Supremo, exigiendo una revisión de la normativa estatal en 2009 (Martín-Serrano Jiménez, 2018: 175-180). Con ello resulta evidente que un modelo de gestión descentralizada exige de una necesaria evaluación de la aplicación por las instancias centrales que no siempre es fácil.

Sobre las posibles mejoras a esas pensiones estatales por parte de las CCAA la jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición ambigua que ha terminado precisando el legislador.

Entiende el Tribunal Constitucional que el legislador puede hacer una interpretación amplia del concepto de Seguridad Social del art. 149.1.17 CE. Para perfilar el concepto de Seguridad Social presente en el art. 149.1.17 CE, diferenciado del de asistencia social del art. 148.1.20 CE, el TC se remite a lo que establezca la legislación general. Se concibe la Seguridad Social como un sistema de configuración legal donde la incorporación o no de medidas hasta el momento asistenciales depende de la voluntad legislativa.

Así se pronunció en la STC 76/1986, de 9 de junio. En este sentido señala que «De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él» que es a la que se refiere el art. 148 CE. «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» (FJ 6). Por tanto, el carácter contributivo es el criterio delimitador de la competencia en Seguridad Social, pero sólo mientras el legislador estatal así lo siga manteniendo.

La STC 239/2002, de 11 de diciembre, admite que históricamente y en el momento constituyente la diferencia entre la Seguridad Social y la asistencia social radicaba en que la primera se condicionaba a la previa contribución de sus beneficiarios y no así la

segunda. Pero considera que el art. 41 CE introduce un cambio innovador, consistente en lo esencial en la estatalización de la Seguridad Social. Es decir, que es el art. 41 CE el que permite que el título competencial en materia de Seguridad Social sea delimitado legislativamente (FFJJ 3 y 5). En este sentido, admite que existe una asistencia social “interna” al sistema de Seguridad Social y otra “externa” de competencia exclusiva de las CCAA (FFJJ 5, 6 y 7). En el mismo sentido, STC 33/2014, de 27 de febrero.

En la STC 239/2002, de 11 de diciembre, no se llega a admitir de manera general la posible mejora de las mismas pensiones por parte de las CCAA. La constitucionalidad del complemento económico extraordinario para las pensiones no contributivas aprobado por la Junta de Andalucía por Decretos 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, se fundamenta en su «no interferencia» ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (FJ 7). Y esta «no interferencia» la basa en el hecho de que las ayudas sean de carácter extraordinario y de pago único y de que se financien con los créditos de los presupuestos autonómicos (FJ 8). No queda resuelto si una ayuda de carácter permanente pagada por presupuestos autonómicos sería igualmente constitucional.

Tras dicha sentencia, el legislador estatal primero prohibió expresamente la posibilidad de mejoras autonómicas a las pensiones no contributivas por Ley 52/2003, de 10 de diciembre, y luego previó por Ley 4/2005, de 22 de abril, su posible mejora con un límite. Actualmente se reconoce legalmente la posibilidad de mejora con un límite (364.2 LGSS) y son varias las CCAA que reconocen complementos a las mismas.

V. LEY 39/2006, DE 14 DE ABRIL, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA: LA INTERVENCIÓN ESTATAL A PARTIR DEL ART. 149.1.1 CE, LA FINANCIACIÓN ESTATAL DEL MÍNIMO COMÚN, LA GESTIÓN AUTONÓMICA Y LA POSIBLE MEJORA AUTONÓMICA

La siguiente intervención estatal en materia de Asistencia Social será la Ley 39/2006, de 14 de abril, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en adelante Ley de Dependencia. Esta Ley desarrolla políticas que tratan de atender a unas situaciones de necesidad determinadas sin necesidad de previa contribución. Al objetivar las situaciones de necesidad con el reconocimiento de diversos grados de dependencia y no condicionarse su reconocimiento a las partidas presupuestarias anualmente establecidas, se configuran estas ayudas como derechos subjetivos perfectos y no de concesión discrecional, lo que venía a ser tradicional en el ámbito de la Asistencia Social, aunque no definidor de ella. Dicho brevemente, se prevé en esta ley que, en determinadas situaciones de necesidad, las situaciones de dependencia, el Estado establezca una protección mínima a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, y mediante un acuerdo entre el Estado y cada Comunidad Autónoma se podrá ampliar el mínimo estatal establecido financiado conjuntamente entre el Estado y la Comunidad Autónoma en cuestión. Concretamente para atender a estas situaciones de dependencia se prevén o bien servicios, como la tele-asistencia, ayuda a domicilio, centros de día, de noche, de atención especializada y centros residenciales, o bien las prestaciones económicas correspondientes. Pues bien, esta intervención desde el centro el legislador estatal la justifica exclusivamente en el artículo 149.1.1 CE (DF 8).

Autores han considerado que podría haberse vuelto a utilizar el art. 149.1.17 CE (Martín-Serrano Jiménez, 2018: 188) o han criticado el uso del art. 149.1.1 CE (Alarcón Caracuel, 2007: 14). No obstante, ya tempranamente la STC 13/1992, legitimó la fijación por el Estado de la cuantía y límite de edad de los beneficiarios de pensiones asistenciales en el artículo 149.1.1 CE. También más tarde el Tribunal Constitucional ha amparado la

intervención estatal en materia de dependencia en este artículo 149.1.1 CE (por todas STC 18/2016, FJ 7 b). Personalmente defiendo la preferencia de este título competencial para legitimar la intervención del Estado en materias típicamente asistenciales, reconociendo que las CCAA mantienen intactas sus competencias en la materia y, por tanto, su capacidad de mejora (Sáenz Royo, 2003; Sáenz Royo, 2009). En el ámbito de la dependencia, con el uso del artículo 149.1.1 CE, no se han planteado dudas sobre la posible mejora autonómica y su gestión descentralizada.

Una de las grandes novedades incorporadas por la Ley de Dependencia fue que el desarrollo de la ley se hace de manera cooperativa a través del Consejo Territorial del SAAD. Se trata éste de un órgano de cooperación multilateral, semejante a las clásicas Conferencias Sectoriales, con la participación del Estado, las CCAA y, en su caso, las Entidades Locales (artículo 12 LD), pero con unos poderes hasta ahora inéditos en nuestras Conferencias Sectoriales. No se trata ahora sólo de pactar los criterios de reparto de fondos (que también -artículo 8.2.a LAAD-), sino también de pactar el contenido de los Reales Decretos y demás disposiciones que desarrollen la ley.

También a diferencia de otros sectores del bienestar social como la educación y la sanidad, en cuanto a la financiación, es un sistema que ha apostado desde el principio por la transparencia. Es transparente ya que al Estado le corresponde pagar el nivel mínimo común a través de los Presupuestos Generales y, cuando está vigente el nivel acordado, se desagregaba en los convenios el dinero que aportaba el Estado en el nivel mínimo y en el nivel acordado. Pero también porque siempre se ha exigido que las CCAA justifiquen el gasto del dinero estatal para pagar los mínimos, así como desagregar las cantidades específicas que dedican a la dependencia (Martín-Serrano Jiménez, 2018: 199-207). Este nivel de transparencia hubiera sido imposible dejándolo a los presupuestos autonómicos ya que raramente desagregan las partidas dedicadas a dependencia de las de servicios sociales en general.

Son dos los principales problemas detectados en el desarrollo de la Ley de la Dependencia. Por una parte, la política de reducción de gastos generada por la crisis y la consiguiente reducción drástica de la financiación estatal del nivel mínimo y la suspensión de la financiación del nivel acordado a partir del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, hasta 2018 incluido. Esto supuso una paralización en la evolución de este sistema de protección y que fueran las CCAA las que financiaran fundamentalmente esta protección social establecida desde el Estado. Por otra parte, las dificultades de una aplicación homogénea del sistema a través de una gestión descentralizada. En gran medida, la aplicación homogénea ha dependido del esfuerzo del Estado a través de la elaboración de guías de interpretación y de la puesta en marcha de instrumentos de evaluación y control ((Martín-Serrano Jiménez, 2018: 207-219).

VI. LA RENTA DE INGRESO MÍNIMO VITAL: LA FINANCIACIÓN ESTATAL, LA MEJORA AUTONÓMICA Y LA APERTURA DEL DEBATE SOBRE LA NECESARIA GESTIÓN ESTATAL

En desarrollo de su competencia en Asistencia Social, se han ido aprobando distintos programas autonómicos de prestaciones económicas que, con diferentes denominaciones, están dirigidos a personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. En términos generales estas prestaciones podríamos denominarlas rentas mínimas de inserción. Existía, no obstante, hasta 2020 una enorme heterogeneidad en cuanto al acceso, cuantía, cobertura y duración de las ayudas (Montes/Onrubia, 2020: 246).

Por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, y luego Ley 19/2021, de 20 de diciembre, se establece la renta de ingreso mínimo vital en el ámbito estatal y financiada por los Presupuestos Generales del Estado. A partir de esta renta mínima estatal, se permite que las autonomías la mejoren y -como novedad respecto a unas prestaciones no contributivas- se prevé la gestión estatal a través del INSS (exceptuando la gestión descentralizada por País Vasco y Navarra, según DA 5 de la Ley 19/2021). Precisamente contra esa gestión estatal se interpone un recurso de inconstitucionalidad por la Generalitat de Cataluña que será resuelto por la STC 158/2021, de 16 de septiembre.

La STC 158/2021, de 16 de septiembre, en primer lugar, circunscribe la competencia estatal en la materia al art. 149.1.17 CE, aunque el voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, al que se adhiere el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, añade que el art. 149.1.1 CE también podría servir de título competencial del Estado en esta materia (en este mismo sentido, Lasa López, 2005: 529). Al interpretar el art. 149.1.17 CE señala que la determinación del modelo de gestión de la prestación forma parte de la legislación básica de la Seguridad Social (FJ 4) y además la gestión afecta al régimen económico al «conllevar la realización de los correspondientes ingresos y gastos en su caja única» (FJ 5). Con estas afirmaciones el TC confunde la facultad de regular el modelo de gestión de las prestaciones, con la facultad para gestionar el modelo previamente diseñado (tal y como pone de manifiesto el voto particular, punto 2), además de mezclar la competencia en legislación básica de Seguridad Social con la competencia en régimen económico.

En definitiva, por una parte, el TC da tratamiento al ingreso mínimo vital estatal de prestación contributiva al limitar las competencias autonómicas a los aspectos instrumentales que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social (FJ 5). Sin embargo, el TC admite la posible concurrencia de este ingreso mínimo vital estatal con ayudas autonómicas «sobre el mismo espacio físico o sobre el mismo objeto jurídico» (FJ 5), reconociendo indirectamente su posibilidad de mejora.

Con esta sentencia se diluye la distinción, jurisprudencialmente asentada, entre la legislación básica en Seguridad Social y su régimen económico como materias competencialmente distintas dentro del art. 149.1.17 CE y que hasta el momento había permitido incluir las prestaciones no contributivas en el ámbito de la Seguridad Social, pero no en su régimen económico, y con ello «admitir» su gestión autonómica. Al incluir el ingreso mínimo vital en el ámbito del régimen económico de la Seguridad Social se modifica la interpretación del título competencial del art. 149.1.17 CE con los problemas que puede generarse respecto a la actual gestión autonómica de las pensiones con contributivas (De la Quadra-Salcedo Janini, 2022: 27). No obstante, se abre el debate⁵ sobre la necesaria o no gestión centralizada de prestaciones económicas estatales.

Desde mi punto de vista, por una cuestión de claridad, responsabilidad y rendición de cuentas (si la prestación y su pago le corresponde a la Administración General del Estado, el ciudadano debe reconocerlo así yendo a «su ventanilla»), y también para impedir su aplicación heterogénea (su carácter reglado no impide una aplicación heterogénea como se demuestra en las pensiones no contributivas) la gestión de las prestaciones económicas reconocidas y pagadas por el Estado debería «poderse» interpretar incluida en la legislación básica de la Seguridad Social (no en su régimen económico) (art. 149.1.17 CE) o, mejor, en «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento

5. A favor de la descentralización de su gestión y su fusión con las rentas mínimas de inserción autonómicas Montes/Onrubia, 2020: 255. También a favor de la descentralización de la gestión con el argumento de que al ser regladas no cabría la desigualdad en su aplicación De la Quadra-Salcedo Janini, 2022: 13-15.

de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE). Ello en nada obstaculizaría que las CCAA, en ejercicio de su competencia de desarrollo, pudieran mejorar esta prestación y gestionar esa mejora. Ese debería ser el sentido de las competencias que en materia de protección social asumen las CCAA.

VII. CONCLUSIONES

La descentralización que supuso la Constitución de 1978 en el ámbito del Estado de bienestar, y concretamente en la Asistencia Social, ha dado lugar a una serie de debates a lo largo de estos más de cuarenta años, muchos de los cuales han sido concluidos, pero muchos otros quedan todavía por resolver.

Por una parte, parece concluido el debate sobre la capacidad de mejora de las CCAA en materia de protección social asistencial. Después de ciertas ambigüedades jurisprudenciales, este debate ha quedado concluido gracias al reconocimiento legislativo específico de esa capacidad de mejora en ámbitos como las prestaciones no contributivas, las prestaciones en dependencia y, más recientemente, la renta mínima vital. Hay que destacar que en el ámbito de la dependencia la transparencia financiera ha ido de la mano de la vía cooperativa. Es transparente ya que al Estado le corresponde pagar el nivel mínimo común a través de los Presupuestos Generales y, cuando está vigente el nivel acordado, se desagregaba en los convenios el dinero que aportaba el Estado en el nivel mínimo y en el nivel acordado. También se ha exigido que las CCAA justifiquen el gasto del dinero estatal para pagar los mínimos, así como desagregar las cantidades específicas que dedican a la dependencia.

Por otra parte, está todavía abierto el debate sobre el título competencial más adecuado para la intervención estatal en Asistencia Social, aunque parece abrirse la posibilidad de utilizar indistintamente el artículo 149.1.17 o el artículo 149.1.1 CE. También está abierto el debate sobre la gestión autonómica de prestaciones reconocidas por el Estado, sobre todo a raíz de la STC 158/2021, de 16 de septiembre. No parece haber duda de la gestión autonómica cuando las prestaciones son servicios como el caso de los servicios sanitarios, educativos o los servicios de dependencia. Las dudas surgen sobre todo cuando las prestaciones son de carácter económico. La gestión descentralizada de las pensiones no contributivas está reconocida legalmente, aunque ha conllevado ciertos problemas de heterogeneidad en su aplicación. Sin embargo, la STC 158/2021, de 16 de septiembre, ha amparado la gestión centralizada de la renta de ingreso mínimo vital, aunque con una fundamentación jurídica muy discutible. No obstante, en un mundo en el que se pueden tramitar telemáticamente dichas prestaciones quedará por dilucidar si efectivamente tiene alguna justificación su gestión descentralizada –más allá de confundir al ciudadano al tener que ir a la ventanilla autonómica en lugar de la estatal-. En todo caso, a la vista de los atrasos en la gestión centralizada, es indudable que esta gestión requeriría de un fortalecimiento en personal y medios de la Administración General del Estado; una Administración que ha dado muestras evidentes de debilidad en los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN CARACUEL, M. (1996): *Hacia el Derecho de la protección social*, en AAVV, LÓPEZ LÓPEZ (coord.), *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*, Madrid: Marcial Pons.
- ALARCÓN CARACUEL, M. (2007), «Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia, en *Temas Laborales. Monográfico sobre Protección Social de la dependencia*. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, núm 89, Granada.
- ALONSO OLEA, M. (2003): *La descentralización de las Políticas de la Protección Social en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, en *Foro de Seguridad Social*, número 8-9.
- BAÑO LEÓN, J. M./LORENZO GARCÍA, R. De (1991): *Las actividades sociales y humanitarias en la Constitución y en la legislación autonómica*, en LORENZO GARCÍA, Rafael De (et al.), *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Madrid: La Ley.
- CONTRERAS CASADO, M.(1998): *Notas sobre el legislador de los derechos sociales, económicos y culturales (el caso aragonés)*, en: *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos*, Monografías de la RAAP.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2022): *La competencia sobre la gestión del ingreso mínimo vital: ¿una competencia exclusiva del Estado susceptible de traspaso?*, *Revista General de Derecho Constitucional*, 37.
- DE LA VILLA GIL, L. E. (2003): *El modelo constitucional de protección social*, en AAVV, SEMPERE NAVARRO (dir.), *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- FERNÁNDEZ ORRICO, Fco. J. (2002): *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, Madrid: CES.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. (1993): *La legislación social de las Comunidades Autónomas. Especial consideración del caso vasco*, en CÁMARA VILLAR, G./CANO BUESO, J. (edición y coordinación): *Estudios sobre el Estado social: el Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid: Tecnos.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Á. (1996): *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Barcelona: Cedecs.
- GARCÍA PELAYO, M. (1991): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza.
- GONZALO GONZÁLEZ, B. (2000): *Reparto competencial y complementariedad de las prestaciones sociales básicas*, *Foro de Seguridad Social*, núm. 1.
- LASA LÓPEZ, Ainhoa (2005), “Derechos sociales y Estado Autonomico: el Estatuto de Autonomía como instrumento normativo de garantía de los derechos sociales”, en VIDAL BELTRÁN, José M.^a y GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol.1, INAP, Madrid.
- MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E. (2018): *El principio de cooperación como solución del Estado Autonomico. Una propuesta para la reforma (constitucional o no) del sistema público de protección social en España*, Comares.
- MONTES, A. y ONRUBIA, J. (2020): *Las prestaciones monetarias y la equidad: análisis desde una perspectiva territorial*, en AYALA CAÑÓN, L. y RUÍZ-HUERTA CARBONELL, J. (dirs), *4º Informe sobre la Desigualdad en España: una perspectiva territorial*, Fundación Alternativas.
- NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (2003): *Comentario a la STC 239/02, de 11 de diciembre. El mito de Pandora y Asistencia Social del siglo XXI*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 1.

- PALOMO BALDA, E. (2003): Descentralización de la protección social en España: pensiones y prestaciones de desempleo, Foro de Seguridad Social, núm. 8-9.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel (2003), “Seguridad Social y asistencia social en el Estado de las Autonomías”, Relaciones laborales, 2003-I.
- SÁENZ ROYO, E. (2003): Estado social y descentralización política, Madrid: Thomson/Civitas.
- SÁENZ ROYO, E. (2009): Derechos de protección social y Estado Autónomico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas, Derechos económicos y sociales, Madrid: Iustel.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. (1999): El Estado social como Estado autonómico, en: Teoría y realidad constitucional, núm. 3, 1999, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Centro de Estudios Ramón Areces. ■