

Expediente: 81/2002

Objeto: Proposición de Ley Foral de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad.

Dictamen: 4/2003, de 14 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 14 de enero de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 13 de noviembre de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.2.b) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), se solicita la emisión de dictamen sobre la proposición de Ley Foral de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad, instado por veinte parlamentarios forales mediante escrito presentado el día 11 de noviembre de 2002.

Al referido escrito de solicitud de dictamen se acompañan los documentos siguientes:

- 1) El citado escrito presentado por veinte parlamentarios forales solicitando la emisión de nuestro dictamen.

- 2) Copia del texto de la “Proposición de Ley Foral de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad” presentada por el Grupo Parlamentario Convergencia de Demócratas de Navarra, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 86, de 9 de septiembre de 2002.
- 3) Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra sobre la adecuación de la citada proposición de Ley Foral a la distribución de competencias entre Navarra y el Estado.

El Consejo de Navarra, en sesión celebrada el 24 de diciembre de 2002, adoptó el acuerdo de ampliar en treinta días hábiles el plazo en curso para evacuar el presente dictamen. Dicho acuerdo fue notificado al Presidente del Parlamento de Navarra el día 26 de diciembre de 2002.

I.2ª. Antecedentes de la proposición de Ley Foral

Con anterioridad, el Parlamento de Navarra en sesión de 27 de junio de 2002 aprobó la Ley Foral 23/2002, de 2 de julio, sobre ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad. Esta Ley Foral trae causa de la proposición de Ley Foral sobre ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad presentada por el Grupo Parlamentario Convergencia de Demócratas de Navarra, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 93, de 24 de septiembre de 2001. No obstante, como muestra la citada Ley Foral, no resultó aprobado el contenido del artículo 1 de la proposición o del dictamen adoptado por la Comisión de Asuntos Sociales (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 72, de 27 de junio de 2002), sobre el objeto, que configura tales ayudas.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, solicita dictamen sobre la “proposición de Ley Foral de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad” presentada por el Grupo Parlamentario Convergencia de Demócratas de Navarra.

De conformidad con el artículo 16.2.b) de la LFCN, citado en la consulta, el Pleno del Consejo de Navarra podrá ser consultado sobre “proyectos y proposiciones de Leyes Forales, cuando así lo requiera el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales”, debiendo formular la solicitud de dictamen el Presidente del Parlamento de Navarra según establece el artículo 19.1 de la LFCN.

En consecuencia, atendiendo a que el objeto de la proposición legislativa no se encuentra comprendido en las materias a las que se refiere el artículo 16.1 LFCN, el presente dictamen se emite con carácter facultativo por el Consejo de Navarra, concurriendo en la solicitud los requisitos establecidos en los preceptos citados de la LFCN al haberse instado por un número superior a la quinta parte de los Parlamentarios Forales y haberse solicitado por el Presidente del Parlamento de Navarra.

La petición de dictamen, en razón de los términos del escrito de los parlamentarios promotores de la consulta, se refiere a la adecuación de la citada proposición de Ley Foral a las competencias de Navarra en la materia; por lo que a tal cuestión competencial ha de contraerse nuestro dictamen.

II.2ª. La proposición de Ley Foral de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad

La proposición de Ley Foral se estructura en una Exposición de Motivos, seis artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales.

A decir de la exposición de motivos que precede al texto normativo propuesto, el objeto de la Ley Foral consiste en mejorar las pensiones de viudedad más bajas, enmarcándose en el contexto de la preocupación social manifestada reiteradamente por el Parlamento de Navarra. El título competencial que ampara tal regulación es el artículo 44.17 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), a cuyo tenor Navarra tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social.

Considera que, en atención a la comparación de la pensión media de los viudos y viudas con los salarios medios y la pensión media de jubilación en Navarra, existe una discriminación negativa hacia las viudas y viudos de Navarra y de todo el Estado, que en nuestra Comunidad es posible corregirla mediante una adición a estas pensiones, tratando de igualar las pensiones mínimas de viudedad hasta el Salario Mínimo Interprofesional (SMI).

El artículo 1 (Objeto) establece “para todas las personas que perciben pensiones de viudedad una prestación complementaria y subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones sociales económicas previstas en la legislación vigente de hasta el 100 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) vigente en cada momento y aprobado por el organismo competente. Esta prestación tendrá exclusivamente carácter compensador del desequilibrio interregional y garantista del mínimo vital de subsistencia y, por tanto, exigirá convivir en Navarra y tener la condición de ciudadana o ciudadano navarro”.

El importe de esta prestación complementaria o subsidiaria (artículo 2) tiene como referencia el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) hasta cuya cuantía se complementará a las personas que perciban pensiones de viudedad (apartado a), reconociéndose únicamente a quienes reúnan los requisitos establecidos para el derecho del complemento a mínimo del sistema de protección social público con los límites de rentas del trabajo y de capital que se establezcan anualmente en dicho sistema (apartado b).

Se prevé la responsabilidad de los solicitantes y titulares de la prestación complementaria (artículo 3). El artículo 4, sobre la suspensión de la prestación complementaria, dispone que la misma se extinguirá por las mismas causas que el complemento a mínimo del que se deriva, salvo en lo referente al límite de percepción que será el correspondiente al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) vigente en cada momento. La reposición será rogada y tendrá efecto del primero del mes siguiente a la solicitud.

El artículo 5 (“Consignación presupuestaria”) dispone la asignación de las cantidades necesarias con cargo a la partida presupuestaria correspondiente; y el artículo 6 (“Efectos económicos”) señala que los

efectos económicos de la resolución tendrán una retroactividad de tres meses desde la solicitud.

La disposición adicional ordena que, en el plazo de tres meses a partir de su entrada en vigor, el Gobierno de Navarra presentará un informe sectorial de los colectivos susceptibles de extensión de las medidas establecidas en la presente Ley Foral, con el fin de corregir posibles desequilibrios y agravios no queridos en la misma.

Y las disposiciones finales prevén la habilitación al Consejero de Bienestar Social para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley Foral (primera); la derogación de cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la Ley Foral (segunda); y la entrada en vigor el 1 de enero de 2003 (tercera).

Conviene, además, una mención del documentado informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra sobre la adecuación jurídica de la referida proposición, pues aborda las cuestiones competenciales que pudieran suscitarse en relación con la Ley Foral en caso de ser aprobada. Este informe jurídico, tras un ponderado examen del marco normativo (tanto la Constitución como la LORAFNA, los Decretos de transferencia y la legislación del Estado en materia de Seguridad Social), de las posiciones doctrinales y de la doctrina constitucional, así como de recientes iniciativas autonómicas, entiende que la delimitación de competencias en la confluencia del título competencial estatal en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social y del título competencial autonómico sobre la asistencia social “no es una cuestión pacífica ni para la doctrina ni para el Tribunal Constitucional”, estando en la actualidad pendientes de resolución por el alto órgano constitucional algunas controversias sobre este tema, si bien ninguna Comunidad Autónoma –como hace la proposición- ha regulado o mejorado las pensiones contributivas de la Seguridad Social

Este informe, aunque no formula propiamente una conclusión, al analizar la proposición de Ley Foral, desliza diversas opiniones sobre la adecuación de la proposición, que pasamos a reseñar de forma sucinta. Así entiende que “resulta muy difícil concluir a la vista de los preceptos legales y

jurisprudencia (...) que la Comunidad Foral de Navarra ostente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 44.17 y 54 de la LORAFNA competencias para establecer un complemento a la pensión contributiva de viudedad hasta el 100% del Salario Mínimo Interprofesional. (...) es muy difícil que pasase por los criterios que el Tribunal Constitucional ha establecido para amparar las competencias de Asistencia Social de las Comunidades Autónomas”. Añade más adelante, tras estimar que es prácticamente seguro que la Ley Foral resultante será recurrida de inconstitucionalidad por el Estado, que “el texto de la proposición es muy difícil que recibiese el amparo del Tribunal Constitucional si éste sigue los mismos criterios establecidos en la STC 76/1986”. Por otra parte, después de aludir a la posible incidencia del artículo 149.1.1ª de la Constitución, señala que “según algunos autores puede haber un pequeño resquicio legal, si se considera que con esta medida la Comunidad Foral de Navarra en ejercicio de sus competencias en materia de asistencia social se limita a complementar con sus propios medios económicos las escasas prestaciones que perciben las viudas y viudos”. No obstante, reitera que “no se puede decir, con un mínimo de seguridad, que esté amparada en las competencias de Asistencia Social que ostenta la Comunidad Foral de Navarra. No se puede afirmar con un mínimo de seguridad que no afecte a las competencias que el Estado ejerce en materia de legislación básica de Seguridad Social”.

II.3ª. Sobre el reparto competencial en las materias de asistencia social y de seguridad social: bloque de la constitucionalidad y doctrina del Tribunal Constitucional

La complejidad de la cuestión competencial suscitada, en cuanto se refiere al alcance y confluencia de diversos títulos competenciales, exige prestar especial atención a las normas del bloque de la constitucionalidad y a la doctrina constitucional en tales materias. En efecto, mientras que la proposición de Ley Foral estudiada apunta como título competencial la competencia de Navarra en materia de asistencia social (artículo 45.17 de la LORAFNA), el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra aduce, como posible barrera impeditiva de tal regulación foral, la

competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (artículo 149.1.17 de la Constitución).

1. Previsiones de la Constitución y de la LORAFNA

Ante todo, aunque no es una norma competencial, conviene recordar la previsión constitucional, dentro de los principios rectores de la política social y económica, contenida en el artículo 41 de Constitución, que dice así: “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”. A su vez, el artículo 50 dispone que “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

La Constitución Española contiene un título competencial específico del Estado en materia de Seguridad Social. El artículo 149.1.17^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”.

Por su parte, el artículo 148.1.17 de la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de asistencia social.

La Comunidad Foral de Navarra tiene atribuidas, en dichas materias, dos títulos competenciales: en primer lugar, el artículo 44.17 de la LORAFNA atribuye a Navarra competencia exclusiva en materia de asistencia social; y en segundo lugar, el artículo 54.1 de la LORAFNA asigna a Navarra, en materia de seguridad social, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social, así como la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Finalmente, parece conveniente un apunte del Derecho comunitario europeo. El artículo 137 (antiguo artículo 118) del Tratado de la Comunidad Europea exige la unanimidad para decidir en el ámbito de la seguridad social y prestación social de los trabajadores (apartado 3, primer guión), añadiendo que “las disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo no impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con el presente Tratado” (apartado 5).

2. Jurisprudencia constitucional

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas sentencias sobre las materias competenciales de interés en este caso: asistencia social, seguridad social y también regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles. Previamente, ha de recordarse que el artículo 41 de la Constitución no es un precepto competencial, sino un precepto neutro que impone los compromisos a que se ha hecho referencia a los «poderes públicos», sin prejuzgar cuáles puedan ser éstos, de modo que el reparto de competencias ha de buscarse en su lugar propio, el Título VIII de la Constitución (STC 206/1997, de 28 de noviembre, FJ 5).

A) Asistencia social

La STC 76/1986, de 9 de junio, para delimitar las competencias en esta materia, comienza perfilando la asistencia social (FJ 6), del modo siguiente: “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 de la C.E. y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas, y que en concreto el País Vasco ha asumido en virtud del art. 10.12 de su Estatuto. 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”. A continuación insiste en la idea de que en dicho supuesto “no se trata, por tanto, de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social; sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificado por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles”, sin incidir, renovando o modificando el conjunto normativo que lo integra, en el sistema de la Seguridad Social. Y finalmente, señala (FJ 8) que “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”.

Poco después, la STC 146/1986, de 25 de noviembre, dice que (FJ 2) la 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 ella. Uno de estos caracteres típicos es su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. La asistencia social viene conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces”; si bien las normas del bloque de la constitucionalidad “proporcionan una noción más amplia, impropia si se quiere, de lo que es la asistencia social a efectos del reparto de competencias constitucionalmente establecido. Esta noción no sólo comprende a la asistencia dispensada por entes públicos -que la definen y la prestan-, sino también a la dispensada por entidades privadas, caso en que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o de control.”

B) Seguridad social

En primer lugar, la STC 65/1987, de 21 de mayo, señala (FJ 17), que “la Seguridad Social se ha convertido en una función del Estado”, significando que la previsión del artículo 41 “supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias”. Añade que “la

Constitución, pues, establece como finalidad de la Seguridad Social la reducción o eliminación de situaciones de necesidad, mediante asistencia o prestaciones sociales suficientes, suficiencia que se predica también específicamente de las pensiones (art. 50). Como consecuencia (y aun cuando en un sistema parcialmente de tipo contributivo no pueda excluirse una correlación entre contribuciones y prestaciones) las previsiones constitucionales suponen que pase a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, situaciones que habrán de ser determinadas y apreciadas, sin duda, teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar, o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento”.

En cuanto al alcance de la cláusula competencial estatal del artículo 149.1.17 de la Constitución, la STC 124/1989, de 7 de julio, sobre un Real Decreto regulador de la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, sienta la siguiente doctrina (FJ 3):

“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 sólo 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 su dimensión o expresión jurídica, 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. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la Tesorería, de una a otra Comunidad Autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios, que en este momento se articula a través y por medio de la Tesorería General de la Seguridad Social.

(...)

En consecuencia, las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social”.

La anterior doctrina será reiterada por la STC 195/1996, de 28 de noviembre, que concluye (FJ 7) indicando que “correspondiendo al Estado el control de dicha caja única, ese control supone la atribución de la potestad

ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta sólo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma”.

Y finalmente, la STC 206/1997 señala que (FJ 5) que no es posible partir de la consagración constitucional de un único modelo de Seguridad Social; sino que, con respeto a las líneas estructurales básicas de la institución, la libertad de configuración del legislador es notoria”.

C) La competencia estatal ex artículo 149.1.1ª de la Constitución

En lo que aquí interesa, la STC 13/1992, de 6 de febrero, tras recordar que la materia de asistencia social se entiende como el conjunto de acciones y técnicas de protección que queden fuera del sistema de la Seguridad Social y que la referida materia es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña, declara que “las facultades normativas en materia de pensiones asistenciales aquí impugnadas encuentran claro apoyo competencial en el art. 149.1.1, en conexión con el art. 50, ambos de la Constitución, que habilitan al Estado para establecer normativamente los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles, en el presente caso, asegurando, con carácter general, una pensión asistencial mínima e idéntica para todos, lo que se justifica, además, por las propias limitaciones económicas que harían inviable, desde la consideración misma del principio de solidaridad, una configuración diversificada de las condiciones de edad de los beneficiarios y de la cuantía de tales pensiones asistenciales en el territorio nacional”, si bien, “cosa distinta será el modo en que hayan de ejecutarse y gestionarse los fondos presupuestarios destinados a tales ayudas”.

Posteriormente, la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la legislación urbanística estatal, señaló que el art. 149.1.1.º de la Constitución Española “no representa una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal”, sino

que “el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales”; la «materia» sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos, en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan; por lo que, recapitulando, “el art. 149.1.1.º CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual, aunque la normación del derecho por virtud de esta competencia sea limitada, porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados” (FJ 7). Añade que “las «condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (...) han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta” (FJ 8). En fin, “la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional, sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado” (FJ 9).

D) Recapitulación

A la vista de los preceptos integrantes del bloque de la constitucionalidad y de la reseñada doctrina constitucional, pueden extraerse algunos criterios generales, que reflejan el reparto competencial en las materias de asistencia social y de seguridad social.

En primer lugar, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social. Esa materia no se identifica en el Estado social de Derecho proclamado por la Constitución con la “beneficencia”, sino que “aparece como un mecanismo protector de situaciones específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema (de Seguridad Social) y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social”; entendiéndose por tal “el

conjunto de acciones y técnicas que queden fuera del sistema de seguridad social". Una concepción, a la postre, amplia de asistencia social.

En segundo lugar, al Estado se asigna constitucionalmente la competencia en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social. Ahora bien, se trata de dos competencias de alcance diverso, la segunda más intensa que la primera. La reserva al Estado de la competencia sobre el régimen económico comprende íntegramente todas las competencias normativas, así como la disponibilidad de los fondos, de suerte que la determinación de tal régimen económico corresponde en su totalidad al Estado.

En tercer lugar, respecto de las restantes submaterias de la seguridad social distintas del régimen económico la doctrina constitucional se limita a reiterar el reparto constitucional y estatutario, según el cual compete al Estado la legislación básica y a las Comunidades Autónomas, aquí a la Comunidad Foral de Navarra, el desarrollo legislativo y la ejecución. No hay, empero, una clara y definitiva delimitación del alcance de ambas competencias, sin definirse el sentido y ámbito de la competencia de Navarra en materia de desarrollo legislativo de la legislación básica de la Seguridad Social, respetando siempre la legislación básica estatal, así como el régimen económico cuya total regulación compete al Estado. Lo que pudiera plantear cuestiones tanto de deslinde con la asistencia social, como, dentro de la seguridad social, para la determinación del alcance de las competencias autonómicas en ambas materias.

En cuarto lugar, el Tribunal Constitucional ha perfilado los contornos de la competencia estatal ex artículo 149.1.1ª de la Constitución, de suerte que legitima el establecimiento por el Estado de las condiciones básicas de los derechos y deberes fundamentales para asegurar la igualdad de todos los españoles, pero ello no conlleva la prohibición de divergencia autonómica resultante del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias, pues las condiciones básicas se refieren a las posiciones jurídicas fundamentales, al contenido primario del derecho o deber.

3. Nuevas cuestiones en esta materia: la STC 239/2002, de 11 de diciembre

En fechas recientes, como recoge el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, algunas Comunidades Autónomas han establecido, al amparo del título competencial en materia de asistencia social, prestaciones sociales, que van desde la renta básica (Navarra) o salario mínimo de inserción (País Vasco) hasta ayudas económicas complementarias a favor de pensiones de la Seguridad Social por jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva. En este sentido, la Junta de Andalucía, mediante los Decretos 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, estableció una prestación económica, a materializar mediante un pago único, a favor de los titulares de pensiones no contributivas que reuniesen determinados requisitos en ellos fijados. Tales previsiones andaluzas fueron impugnadas por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional.

La reciente STC 239/2002, de 11 de diciembre, ha resuelto el conflicto a favor de la competencia autonómica, partiendo de que “el encuadramiento material de estas ayudas se convierte en la clave” (FJ 2), así como que el examen se realiza “por contraste únicamente con las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, pero no así respecto a las estrictamente contributivas que constituyen el núcleo tradicional de la Seguridad Social” (FJ 8). La interpretación parte del artículo 41 de la CE (FJ 3 y 4) que, tras aludir a la noción de asistencia social, “en el marco del bloque de la 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” (FJ 5). Rechaza el criterio del ámbito subjetivo, señalando “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” (FJ 6); por lo 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” (FJ 7). Más aún, sostiene que “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)” (FJ 7).

Tras ello, reconociendo la dificultad y complejidad de deslindar las fronteras entre la seguridad social y la asistencia social en el actual marco normativo, se centra en el análisis de las técnicas empleadas para verificar si se produce modificación o perturbación en el régimen económico y en el básico de la Seguridad Social. A tal fin examina cuatro características de las ayudas, señalando que (FJ 8):

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, pues se trata de una norma que se integra por remisión a lo dispuesto en otras.

b) Las notas que caracterizan a las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación del régimen de la Seguridad Social, como son su unidad, estabilidad y permanencia y la extensión a todo el territorio nacional (extensión al período de duración de la contingencia, abono mensual y garantía estatal) no se dan en las ayudas discutidas, dado su carácter extraordinario y de pago único, si bien las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias de asistencia social, pueden optar por configuraciones diferentes en sus territorios respectivos, sin que hayan de ceñirse a lo que respecto de ambos extremos determinan los arts. 55 y 56 de la vigente Ley de Seguridad Social. 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 en este caso, “el carácter complementario de estas ayudas respecto de las pensiones asistenciales de la Seguridad Social, 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»”.

c) Tampoco concurre la nota de estabilidad o permanencia ligada a la actualización anual característica de un sistema de Seguridad Social, como consecuencia del carácter extraordinario y exclusivamente puntual o esporádico de las ayudas controvertidas.

d) Por último, 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, por lo que 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.

En suma, los auxilios económicos controvertidos tienen una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de la Seguridad Social, no constituyen prestaciones propias del sistema de Seguridad Social, siendo el criterio relevante para su encuadramiento dentro de la materia de asistencia social que “dichas prestaciones respondan a técnicas que no menoscaben o perturben el sistema de Seguridad Social” (FJ 9). Y finalmente, tampoco infringen el artículo 149.1.1 de la CE.

Por otra parte, dada la referencia de la calendada sentencia constitucional a otras prestaciones asistenciales fijadas por las Comunidades Autónomas, como los “salarios mínimos de inserción”, conviene recoger que el Parlamento de Cataluña en la Ley 30/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2003, ha incluido una disposición adicional cuadragésimo segunda, sobre ayudas complementarias a las pensiones de viudedad, del tenor siguiente:

- “1. Como complemento de las pensiones de viudedad legalmente reconocidas, el Gobierno ha de elaborar, para el periodo 2003-2005, un programa de ayudas tendente a la protección de los cónyuges supervivientes.
2. El plan de ayudas a que hace referencia el apartado 1 ha de ser consolidable y ha de incorporar, en todo caso, los criterios de aplicación, las limitaciones y los compromisos de gasto ya previstos para el ejercicio 2003 por la presente Ley. A estos efectos, gozan de la condición de beneficiarios las personas que no obtienen rendimientos en razón del trabajo o, si perciben otras rentas, éstas no son de cuantía superior a la que, dentro de los límites que la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas establece en relación con la obligación de declarar, se determine reglamentariamente.
3. El plan de ayudas ha de prever para el ejercicio de 2003 un importe anual de 289 euros, sin que en ningún caso el beneficiario pueda obtener por esta ayuda, junto con otras de cualquier tipo, un importe superior a 7.213 euros anuales.
4. Para los ejercicios de 2004 y 2005 el plan ha de prever unos importes anuales que, de acuerdo con las previsiones presupuestarias

para cada uno de dichos ejercicios, no supere para el ejercicio de 2004 los 361 euros, y para el ejercicio de 2005 los 433 euros.”

II.4ª. La legislación básica estatal en materia de seguridad social

Un acotado análisis, a los efectos aquí interesados, de la legislación básica estatal en materia de seguridad social, ha de comenzar por indicar algunos datos normativos referidos al momento constituyente. En primer lugar, la regulación general de la Seguridad Social estaba contenida en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo. En él se preveían primordialmente prestaciones de carácter contributivo referidas a los trabajadores; característica a la que, como se ha reseñado, alude la STC 76/1986.

En segundo lugar, desde el punto de vista organizativo, el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, reorganizó la organización gestora bajo, entre otros los organismos siguientes (artículo 1): de un lado, como Entidades gestoras de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Seguridad Social para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para la gestión de servicios complementarios del sistema de Seguridad Social”; y de otro, el Instituto Nacional de Asistencia Social, como organismo autónomo estatal para la gestión de servicios de asistencia social del Estado, complementarios a los del Sistema de Seguridad Social. Además, en la Tesorería General de la Seguridad Social, como Servicio Común con personalidad jurídica, se unifican, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, todos los recursos financieros (disposición adicional segunda).

Con posterioridad a la Constitución, ese panorama se ve alterado por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, que, aunque cita como fundamento competencial el artículo 149.1.17ª de la Constitución, altera el precedente carácter contributivo propio del sistema de Seguridad Social.

Precisamente en uso de la delegación legislativa contenida en esta Ley, se aprobó el vigente Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, TRLGSS) por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (objeto de ulteriores modificaciones). Su disposición final primera, sobre aplicación de la Ley, establece que “la regulación contenida en esta Ley será de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 147.1.17 de la Constitución, salvo los aspectos relativos al modo de ejercicio de las competencias y a la organización de los servicios en las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con lo establecido en sus Estatutos de Autonomía, hayan asumido competencias en la materia regulada”.

El carácter genérico de la transcrita disposición final, pues no pormenoriza los preceptos acogidos a las distintas competencias del Estado en materia de seguridad social (legislación básica y régimen económico), aconseja una breve referencia al contenido del TRLGSS. En primer lugar, se aprecia en su seno una mención específica al régimen económico de la Seguridad Social: el Capítulo VIII del Título I (artículos 80 a 95) lleva por título “Régimen económico”, versando sobre patrimonio, recursos y sistema financiero, presupuestos, intervención y contabilidad, y contratación.

En segundo lugar, en su seno aparecen varias menciones al término “Asistencia social” (Capítulo VI del Título I), así como a Servicios Sociales (Capítulo V del Título I). En particular, los artículos 55 y 56, dentro del Capítulo VI del Título I, prevén que la Seguridad Social, en atención a estados y situaciones de necesidad, pueda dispensar determinadas ayudas asistenciales.

La acción protectora del sistema de Seguridad Social, conforme al artículo 38.1, comprende prestaciones en sus modalidades tanto contributivas como no contributivas, entre ellas, las prestaciones económicas en las situaciones de muerte y supervivencia (letra c), pero además señala que, como complemento de las prestaciones comprendidas en el apartado anterior, podrán otorgarse los beneficios de la asistencia social (artículo 38.2). Esas previsiones establecen y limitan el ámbito de extensión posible del Régimen General y de los Especiales de la Seguridad Social, así como de la modalidad no contributiva de las prestaciones (artículo 38.3).

El artículo 46 dispone que las pensiones abonadas por el Régimen General y los Regímenes Especiales, así como las de modalidad no contributiva de la Seguridad Social, tendrán la consideración de pensiones públicas. El artículo 47 señala que la cuantía inicial de las pensiones contributivas de la Seguridad Social no podrá superar la cuantía íntegra mensual que establezca anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado. El artículo 48.1 fija los criterios para la revalorización de estas pensiones, incluido el importe de la pensión mínima, con una remisión también a la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Para determinados supuestos el artículo 50 prevé que los beneficiarios de pensiones del sistema de Seguridad Social en su modalidad contributiva, cuando no alcancen determinado nivel de ingresos, tienen derecho a complementos para pensiones inferiores a la mínima, en los términos determinados anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El artículo 171.1.b) incluye, entre las prestaciones por causa de muerte, la pensión vitalicia de viudedad, cuyo régimen se establece en el artículo 174. La determinación de tales prestaciones se realizará de acuerdo con el método fijado por la legislación estatal (artículo 120).

Así pues, tales normas estatales disponen el régimen jurídico y económico de las pensiones de viudedad, así como de los complementos para pensiones inferiores a la mínima, determinando los requisitos, método de cálculo y las cuantías máximas y mínimas correspondientes. El Estado ha regulado de forma completa y unitaria el régimen de las pensiones de viudedad, así como de los complementos a pensiones inferiores a la mínima, y de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social atendiendo a los principios de solidaridad y caja única de la Seguridad Social, y sin perjuicio de las competencias ejecutivas o de gestión que correspondan a las Comunidades Autónomas.

II.5ª. Sobre la adecuación de la Proposición de Ley Foral examinada al orden constitucional y de la LORAFNA de competencias

Para determinar la constitucionalidad de la proposición de Ley Foral sobre ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad ha de estarse a la verdadera naturaleza de tales ayudas, y no a su denominación.

Como dice su exposición de motivos, la Ley Foral “tiene como objeto mejorar las pensiones de viudedad más bajas”. Su propósito es corregir la discriminación negativa existente hacia viudas y viudos de Navarra y de todo el Estado “mediante la adición a estas pensiones igualando las pensiones mínimas de viudedad hasta el Salario Mínimo Interprofesional (SMI)”.

El articulado configura esta prestación complementaria de la manera siguiente:

a) En primer lugar, desde el punto de vista objetivo, establece una prestación complementaria y subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones sociales económicas previstas en la legislación vigente de hasta el 100 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) vigente en cada momento y aprobado por el organismo competente (primer párrafo del artículo 1). La finalidad de esta prestación es exclusivamente de carácter compensador del desequilibrio interregional y garantista del mínimo vital de subsistencia y, por tanto, exigirá convivir en Navarra y tener la condición de ciudadana o ciudadano navarro (párrafo segundo del artículo 1).

b) En segundo lugar, su ámbito subjetivo viene determinado por “las personas que perciben pensiones de viudedad” (primer párrafo del artículo 1); de modo que “únicamente será aplicable a quienes reúnan los requisitos establecidos para el derecho al complemento a mínimo del sistema de protección social público con los límites de rentas del trabajo y de capital que se establezcan actualmente en dicho sistema” (artículo 2.b).

c) En tercer lugar, su importe “ascenderá a la cantidad necesaria para completar los recursos económicos de los beneficiarios de las pensiones de viudedad hasta alcanzar el 100 del Salario Mínimo Interprofesional (SMI)” (artículo 2.a).

d) En cuarto lugar, respecto del factor temporal, de un lado, se alude a la determinación anual de la cantidad a percibir (inciso final del artículo 2.b);

y, de otro, tanto la suspensión (artículo 4) como los efectos económicos aluden a meses (artículo 6). De donde pudiera derivarse que, si bien la determinación de la cuantía se realizará anualmente (cada año), en cambio la percepción pudiera ser mensual, así como que la prestación no es excepcional o única, sino que tendrá permanencia o continuidad en el tiempo.

e) En quinto lugar, “la prestación complementaria de las pensiones de viudedad se extinguirá por las mismas causas que el complemento al mínimo del que deriva” (artículo 4).

Así pues, la prestación económica, tanto por su naturaleza como por su régimen, viene a constituir una mejora cuantitativa de determinadas pensiones de viudedad establecidas en el régimen de la Seguridad Social, ya que, manteniéndose su disciplina estatal, la proposición se ciñe a elevar su cuantía en Navarra, a partir del complemento al mínimo, hasta el Salario Mínimo Interprofesional. Estamos, pues, en este caso ante un complemento o mejora de tales pensiones de viudedad respecto de las previsiones resultantes de la legislación estatal reguladora.

La problemática que aquí se suscita, a la vista de la doctrina constitucional, no es de carácter material, sino competencial. Ha de reconocerse, en palabras de la STC 76/1986 (FJ 3), “la racionalidad de la finalidad que justifica estas medidas que, en última instancia, descansan en razones de equidad, de justicia social, de satisfacción de una demanda social, que se conecta con objetivos de justicia que la propia Constitución ha elevado a valores superiores del ordenamiento”, pues tiende a materializar o actualizar el principio rector establecido en el artículo 41 de la Constitución. Sin embargo, tales objetivos han de perseguirse de acuerdo con el sistema constitucional de competencias.

La cuestión reside, pues, en verificar si la Comunidad Foral tiene o no competencia para establecer prestaciones propias que constituyan complementos o mejoras cuantitativas de las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social. Y es en este punto donde surgen los problemas. Previamente, ha de indicarse que, según reiterada doctrina

constitucional (STC 13/1992), la potestad de gasto no es un título atributivo de competencias ni para el Estado ni para las Comunidades Autónomas, por lo que el hecho de que la prestación prevista lo sea a cargo de los Presupuestos Generales de Navarra no es criterio atributivo de competencia a Navarra.

La proposición de Ley Foral menciona como título competencial, la competencia exclusiva de Navarra en materia de asistencia social (artículo 44.17 de la LORAFNA). Por tanto, el primer factor a considerar es si tales previsiones caen bajo esa materia y son por ello de la competencia de Navarra.

Ya la determinación del significado jurídico-competencial de esa materia es una cuestión preñada de complejidad y dificultades, dada la amplia noción de asistencia social, como conjunto de acciones y técnicas de protección fuera del sistema de seguridad social, derivada del bloque de la constitucionalidad (SSTC 146/1986, FJ 2; 13/1992, FJ 14; y 171/1998, de 23 de julio, FJ 3). En efecto, algunos iniciales criterios de diferenciación entre las materias de asistencia social y de seguridad social se han difuminado en el desarrollo normativo postconstitucional. En tal sentido, la asistencia social se caracterizaba por la atención a situaciones de necesidad, su carácter no contributivo, y la no voluntariedad; mientras que la Seguridad Social venía adornada, al menos primordialmente, por los criterios de profesionalidad, obligatoriedad y carácter contributivo. Sin embargo, la Seguridad Social ha evolucionado hacia un carácter asistencial, como resulta de la integración en su seno de prestaciones contributivas y no contributivas y de determinadas prestaciones o ayudas asistenciales (como indican las SSTC 76/1986 y 65/1987).

No obstante, esa dificultad, fruto de su proximidad y del objetivo común fijado por el artículo 41 de la Constitución, ha de intentar ser superada en este caso, considerando la estructura y teleología de la norma foral, que pretende atender situaciones de necesidad social mediante una prestación complementaria y subsidiaria que viene a elevar los recursos económicos de los beneficiarios de pensiones de viudedad hasta la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional.

Para verificar el ajuste competencial de esta proposición ha de atenderse a la doctrina, ampliamente reseñada más atrás, de la STC 239/2002, referida a prestaciones no contributivas, que, ante la dificultad y complejidad de deslinde de las materias de Seguridad Social y de asistencia social, ha fijado como canon de constitucionalidad de un determinado auxilio autonómico fundado en la competencia de asistencia social si el mismo interfiere o menoscaba la competencia estatal ex artículo 149.1.17 CE atendiendo primordialmente a un criterio de la técnica formal utilizada en la ayuda autonómica, ya que la identidad de ámbito subjetivo se considera como un factor relevante pero no determinante, pues cabe asistencia social tanto fuera como dentro del sistema de la Seguridad Social.

Proyectando al presente supuesto esa reciente doctrina constitucional, sin perjuicio de la diferencia del carácter de la prestación de la Seguridad Social, aquí contributiva y allí no contributiva, que sirve de referencia, podemos trasladar las notas caracterizadoras de ambos tipos de prestaciones, de asistencia social y de Seguridad Social, según dicha sentencia constitucional, para verificar si la prestación aquí examinada supera dicho canon de constitucionalidad. Veamos, pues, tales características de las ayudas:

a) En primer lugar, existe una identidad entre los beneficiarios de las prestaciones complementarias previstas en la proposición con los perceptores de la pensión contributiva de viudedad del sistema de la Seguridad Social. Se trata de “un elemento a valorar en cada caso, debe ponderarse con cautela, pues difícilmente puede ser determinante o concluyente del deslinde competencial” (FJ 6), de suerte que en aquel caso se entendió que tal identificación “no perturba ni altera dicho Sistema” (FJ 8).

b) En segundo lugar, la prestación aquí prevista no tiene carácter extraordinario, pues no se trata de una ayuda temporal o coyuntural dirigida a paliar situaciones de necesidad, sino que, de modo similar a la prestación contributiva a la que complementa, está ligada a las condiciones para la percepción de ésta. A diferencia del supuesto allí examinado, la prestación ahora considerada, viene a complementar una prestación contributiva de un

modo que puede ser calificado como específico de la Seguridad Social, dado su carácter estable y permanente.

c) En tercer lugar, también se aprecia aquí la estabilidad o permanencia propias de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, ya que no se está ante una prestación extraordinaria y exclusivamente coyuntural o esporádica, sino que tiene vocación de permanencia, pues su cuantía se irá determinando anualmente, evolucionando en la diferencia entre el incremento de las pensiones y del Salario Mínimo Interprofesional.

d) En cuarto lugar, no reúne la característica de provenir o integrarse en la caja única de la Seguridad Social, ya que se financia con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

En suma, concurren aquí tres de aquellas notas caracterizadoras de las prestaciones de la Seguridad Social, pues la única diferencia estriba en la financiación con cargo a fondos propios de la Comunidad Foral de Navarra. Por ello, la prestación complementaria aquí examinada no tiene una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestaciones de la Seguridad Social, pues no se trata de una ayuda extraordinaria o excepcional, de carácter coyuntural o temporal, para colectivos determinados y al margen del sistema de Seguridad Social, sino de la elevación de la cuantía de las pensiones de viudedad propias del sistema de Seguridad Social, en cuanto se presenta como un complemento cuantitativo de ellas. No puede subsumirse, a la postre, en los criterios señalados por la STC 239/2002, ya que la prestación examinada supone un incremento de las pensiones del ámbito de la Seguridad Social.

En definitiva, no parece que pueda sostenerse que la proposición de Ley Foral se fundamente en la competencia exclusiva de Navarra en materia de asistencia social, ya que se trata de completar una técnica de protección (complemento cuantitativo de las pensiones de viudedad) que está dentro del sistema de seguridad social.

Ahora bien, ello no comporta inexorablemente la inconstitucionalidad de la proposición, pues pudiera haber un planteamiento subsidiario conforme al

cual tal acción normativa de Navarra se justificara en otro título competencial que la amparase. Lo que nos conduce derechamente a su competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de Seguridad Social (artículo 54.1 de la LORAFNA).

Para adentrarnos en esta segunda perspectiva conviene recordar que al Estado corresponde la competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (artículo 149.1.17 de la Constitución); cuya complejidad permite, en principio, esbozar dos líneas interpretativas contrapuestas, para fijar, a la postre, la prevalente.

Una primera línea interpretativa pudiera construirse en torno a la armonización de esa competencia exclusiva estatal dirigida a la preservación de un sistema unitario y uniforme, con las competencias de Navarra en materia tanto de asistencia social como especialmente de desarrollo legislativo en materia de seguridad social. Las premisas sobre las que se arma tal fundamento parten, de un lado, de la disociación de las dos competencias del Estado ex artículo 149.1.17^a de la Constitución, en cuanto referidas a submaterias competenciales referidas a dos aspectos separables con alcances diferentes, de modo que fuera del régimen económico de la íntegra competencia normativa estatal, el reparto competencial se mueve bajo el esquema –apreciable también en otras materias- de legislación básica estatal y de desarrollo legislativo autonómico. Y de otro, preservar en todo caso los principios de suficiencia financiera y caja única del sistema de Seguridad Social, de modo que no quepan aquellas actuaciones complementarias de las Comunidades Autónomas que incidan en el carácter estatal de los fondos de la Seguridad social, pero sí las que se realicen con cargo a sus propios fondos.

En este sentido, el régimen económico constituye un título competencial específico y más intenso, al que no puede otorgarse un alcance tan amplio que cubra toda la legislación de la Seguridad Social, so pretexto de que cualquier decisión tiene una repercusión económica, pues ello conduciría al absurdo de dejar sin contenido a la competencia estatal sobre la legislación básica en la materia, pues el régimen económico lo abarcaría todo.

El régimen económico de la Seguridad Social, de la íntegra competencia normativa estatal, abarca la disponibilidad de los fondos, así como todos aquellos aspectos económicos que repercuten en los criterios de solidaridad financiera y caja única; comprende todo lo relativo al sistema de recursos, a los sistemas financieros, al régimen patrimonial y de inversiones, y a los presupuestos, balances y cuentas de la Seguridad Social. De ello puede inferirse que las Comunidades Autónomas no pueden afectar directamente o interferir en la caja única de la seguridad social, mediante decisiones que comporten, directa o indirectamente, ingresos o gastos para el sistema de Seguridad Social, ya que la titularidad y disponibilidad de sus fondos corresponde íntegramente al Estado.

Por ello, pudiera entenderse, en principio, que la determinación por las Comunidades Autónomas de nuevas prestaciones o complementos económicos respecto de prestaciones del sistema de Seguridad Social, no entra dentro del régimen económico de la Seguridad Social, en cuanto no compromete los fondos del sistema.

Ello nos enfrenta con el nudo gordiano de la cuestión: el alcance de la competencia exclusiva estatal sobre la legislación básica o, desde la óptica autonómica, el correlativo alcance de la competencia sobre el desarrollo legislativo.

Como se ha reseñado, el TRLGSS dispone un régimen unitario y uniforme que no parece dejar espacio alguno a la competencia autonómica para la creación de nuevas prestaciones o complementos del sistema de la Seguridad Social. Ahora bien, la determinación de un sistema unitario y uniforme, basado en los criterios de solidaridad y de caja única, es admisible constitucionalmente, siempre que respete la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Y esa calificación realizada por el legislador estatal de una normativa como legislación básica no vincula al Tribunal Constitucional (STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 3).

Según reiterada doctrina constitucional (por todas, la STC 275/2000, de 11 de noviembre, FJ 9), “el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad

Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses, no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo”.

La proyección de la referida doctrina constitucional a la materia de Seguridad Social pudiera conducir al reparto competencial siguiente: de un lado, el Estado, en uso de su competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen jurídico de la Seguridad Social, puede establecer un sistema unitario y uniforme de prestaciones del sistema de Seguridad Social, basado en los criterios de solidaridad y caja única. Pero, de otro, ese sistema estatal sería una ordenación o sistema de mínimos, que ha de ser respetada por las Comunidades Autónomas, pero éstas pueden fijar otras prestaciones con cargo a sus Presupuestos, a fin de hacer realidad entre ambos el objetivo común al que el artículo 41 de la Constitución emplaza a todos los poderes públicos para mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

Este entendimiento de la legislación básica como ordenación de mínimos, sin perjuicio de que la legislación básica pueda fijar un abanico o marco para su desarrollo, resulta armónica con el reparto competencial en otras materias basado también en la dualidad legislación básica del Estado y desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas, como es el caso de las competencias en materia de medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio) o de sanidad (STC 80/1984, de 20 de julio, FJ 1). La interpretación constitucional de la competencia del Estado ex artículo 149.1.1ª de la Constitución ha evolucionado en esa línea, pues compete al Estado fijar las condiciones básicas, pero ello no impide el ejercicio de sus competencias por las Comunidades Autónomas (STC 61/1997). Y a esa misma orientación apunta el Derecho comunitario europeo, pues las normas comunitarias en materia de seguridad social podrán ser mejoradas mediante medidas de protección más estrictas por los Estados miembros.

De ahí pudiera entenderse que la proposición de Ley Foral se dicta dentro de la competencia de Navarra en materia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en materia de seguridad social, sin que, por lo ya indicado, vulnerase tampoco la competencia estatal ex artículo 149.1.1ª de la Constitución.

Sin embargo, esa interpretación quiebra si se considera tanto la vigente legislación básica estatal de seguridad social, como la actual jurisprudencia del Tribunal Constitucional específica en esa materia. En efecto, como se ha visto más atrás, el vigente TRLGSS establece una ordenación unitaria y uniforme, pero también completa, de las pensiones de viudedad, previendo el método para su cálculo y atribuyendo su actualización al Estado, que incluso ha establecido complementos para pensiones inferiores a la mínima. Tales previsiones constituyen un catálogo cerrado, pues, como dispone el artículo 38.3 del TRLGSS, establecen y limitan el ámbito de extensión posible del régimen de la Seguridad Social así como la modalidad no contributiva de las prestaciones. Es decir, el legislador estatal, en uso de la competencia sobre la legislación básica tiene una amplia discrecionalidad para fijar la ordenación, el modelo y sus rasgos esenciales (como señala reiterada doctrina constitucional), lo que ha realizado a través del citado TRLGSS optando por un sistema unitario y uniforme, y determinando que la cuantía de las pensiones de viudedad es una norma básica, igual en todo el Estado.

Ese criterio está confirmado por la jurisprudencia constitucional existente hasta ahora en materia de seguridad social, que ha insistido en la existencia y preservación de un sistema unitario de seguridad social, en razón de los principios de solidaridad y para evitar desigualdades territoriales. Así, como se ha reseñado más atrás, ha indicado que “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)” (STC 124/1989); de modo que “las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social” (SSTC 124/1989 y 195/1996); y, en fin, “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” (STC 195/1996). Incluso la reciente STC 239/2002 centra la diversidad de materias competenciales en la utilización de técnicas diferentes, sin plantearse el reparto en la concreta materia de Seguridad Social, si bien recuerda que las prestaciones contributivas constituyen el campo tradicional de la Seguridad Social.

Esa doctrina constitucional parece enervar la posibilidad de que la Comunidad Foral de Navarra pueda, como hace la proposición aquí considerada, complementar o mejorar, en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo en materia de seguridad social y con cargo a fondos propios –y no de la Seguridad Social-, las prestaciones contributivas del régimen general de la Seguridad Social. Por ello, la proposición de Ley Foral incide directamente en la legislación básica y en el régimen económico de la Seguridad Social, pues altera para Navarra el régimen y la cuantía de las pensiones de viudedad.

La solución alcanzada ha atendido tanto a las concretas previsiones de la proposición de ley foral examinada como al momento presente del marco básico estatal y de la doctrina constitucional, sin perjuicio de ulteriores alteraciones de esa legislación básica o de posteriores criterios del supremo intérprete de la Constitución que clarifiquen o definan con nitidez el complejo reparto competencial en esta materia.

En suma, de acuerdo con la reseñada doctrina del Tribunal Constitucional, la proposición de Ley Foral examinada excede de las competencias de Navarra e invade la competencia del Estado ex artículo 149.1.17 de la Constitución.

III. CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Navarra considera que la proposición de Ley Foral de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad no se ajusta al orden de competencias establecido por la Constitución y la LORAFNA.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.