

Expediente: 5/2004

Objeto: Proposición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra al Pleno de la Cámara de interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados uno y dos, de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, por el que se modifica el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Dictamen: 11/2004, de 29 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de marzo de 2004,

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

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 16 de febrero de 2004 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.d) de dicha Ley Foral, sobre la propuesta de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los apartados uno y dos del artículo 1 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que la Junta de Portavoces ha elevado al Pleno del Parlamento de Navarra en virtud de Acuerdo de 16 de febrero de 2004.

En el expediente figuran, entre otros, los documentos siguientes:

1. Texto del acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 16 de febrero de 2004, por el que se propone al Pleno de la Cámara interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.
2. Dos escritos firmados por tres parlamentarios forales, que llevan fechas de 22 de enero y 2 de febrero de 2004, por los que se formulan varias proposiciones de acuerdo a la Mesa del Parlamento de Navarra.
3. Informe de 6 de febrero de 2004, emitido por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, en relación con la posible inconstitucionalidad del artículo 25.4º de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y del orden social, por la posible conculcación de las competencias exclusivas de Navarra previstas en el artículo 44.17 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como de los artículos 1, apartados uno y dos, 17 y 18 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, solicitado por acuerdos de la Junta de Portavoces de 26 de enero y 2 de febrero de 2004.
4. Informe de 7 de febrero de 2004, emitido por el Letrado Mayor en funciones, en ejercicio de sus atribuciones como Director de la Asesoría Jurídica de la Cámara, sobre los mismos aspectos a que se refiere el informe mencionado en el número anterior.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (en adelante, ROFCN).

I.2ª. Antecedentes de hecho

Primero: El Boletín Oficial del Estado de 11 de diciembre de 2003 publicó la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en

materia de Seguridad Social, cuyo artículo 1 modifica los artículos 2 y 38.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Segundo: La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acordó, en sesión celebrada el día 16 de febrero de 2004, “proponer al Pleno de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Reglamento, la adopción del siguiente Acuerdo:

1º. Interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados uno y dos, de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, por el que se modifica el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y se introduce un nuevo apartado 4 en su artículo 38, en cuanto afecta a la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de “Asistencia Social”.

2º. Encomendar a los Servicios Jurídicos de la Cámara la formalización del correspondiente recurso de inconstitucionalidad.”

I.3ª. Consulta

El Presidente del Parlamento de Navarra solicita al Consejo de Navarra la emisión de dictamen acerca de la interposición del recurso de inconstitucionalidad a que se refiere el acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra que se ha reproducido en el número segundo de los antecedentes.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16.1.d) de la LFCN, el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, por lo que este Consejo emite el presente dictamen con carácter de preceptivo.

II.2ª. La modificación de la Ley General de Seguridad Social sobre la que versa el propuesto recurso de inconstitucionalidad

Para comenzar este dictamen parece oportuno dejar constancia de cuáles son las modificaciones introducidas por el artículo 1 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante LGSS). El texto del precepto contra el que se propone interponer recurso de inconstitucionalidad es el siguiente:

“Artículo 1. Principios y fines de la Seguridad Social.

Uno. Se modifica el artículo 2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos:

«Artículo 2. Principios y fines de la Seguridad Social.

1. El sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.

2. El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta ley.»

Dos. Se introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 38 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos:

«4. Cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social, tanto en sus modalidades contributiva como no contributiva, forma parte del sistema de la Seguridad Social y está sujeta a los principios regulados en el artículo 2 de esta ley.»”

Conviene igualmente añadir, para una comprensión cabal de la reforma, que el texto anterior del artículo 2 de la LGSS, que ha sido

modificado por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, es el siguiente:

“Artículo 2. Fines de la Seguridad Social.

El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por realizar una actividad profesional o por cumplir los requisitos exigidos en la modalidad no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley.”

Por su parte, el artículo 38 de la LGSS, al que se ha añadido un nuevo apartado 4 por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, tenía el siguiente contenido:

“Artículo 38. Acción protectora del sistema de la Seguridad Social.

1. La acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprenderá:

a) La asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo.

b) La recuperación profesional, cuya procedencia se aprecie en cualquiera de los casos que se mencionan en el apartado anterior.

c) Prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad laboral transitoria; invalidez, en sus modalidades contributiva y no contributiva; jubilación, en sus modalidades contributiva y no contributiva; desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial; muerte y supervivencia; así como las que se otorguen en las contingencias y situaciones especiales que reglamentariamente se determinen por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Las prestaciones económicas por invalidez y jubilación, en sus modalidades no contributivas, se otorgarán de acuerdo con la regulación que de las mismas se contiene en el Título II de la presente Ley.

Las prestaciones por desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial, se otorgarán de acuerdo con la regulación que de las mismas se contiene en el Título III de esta Ley.

d) Prestaciones familiares por hijo a cargo, en sus modalidades contributiva y no contributiva.

Las prestaciones familiares por hijo a cargo, en su modalidad no contributiva, se otorgarán de acuerdo con la regulación que de las mismas se contiene en el Título II de la presente Ley.

e) Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente.

2. Igualmente, y como complemento de las prestaciones comprendidas en el apartado anterior, podrán otorgarse los beneficios de la asistencia social.

3. La acción protectora comprendida en los números anteriores establece y limita 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.”

II.3ª. Motivación del recurso de inconstitucionalidad y objeto del dictamen

El acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra del que este dictamen trae causa pretende que se impugnen las reformas de la LGSS reproducidas en el subepígrafe precedente porque entiende que pueden afectar negativamente e invadir las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia social.

Este es, por tanto, el objeto sobre el que debe versar el presente dictamen y para un correcto desarrollo del mismo es necesario efectuar un estudio previo sobre la delimitación de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia social con la que el Estado ha invocado para dictar la ley que se pretende impugnar: principalmente, la competencia exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social. En efecto, esta es la competencia invocada por el preámbulo de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que dice lo siguiente:

“Como de manera reiterada ha establecido la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.17ª de la Constitución,

corresponde al Estado dentro de su competencia exclusiva 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 (artículo 41 C.E.), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes en materia de Seguridad Social (artículo 149.1.1ª C.E.) y haga efectivos los principios de solidaridad interterritorial y financiera y de unidad de caja, impidiendo la existencia de políticas diferenciadas de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas.”

II.4ª. Dictámenes de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra

Sobre la materia objeto de dictamen se han pronunciado ya los servicios jurídicos de la Cámara en dos dictámenes evacuados, respectivamente, por una letrada y por el Letrado Mayor en funciones del Servicio Jurídico del Parlamento de Navarra. Ambos están ampliamente fundados y llegan a conclusiones diferentes. Consideramos oportuno resumir aquí sus consideraciones más relevantes.

De una parte, el dictamen de 6 de febrero de 2004, emitido por una letrada del Servicio Jurídico del Parlamento de Navarra, se pronuncia a favor de la inconstitucionalidad de los preceptos debatidos. Este dictamen, que se remite a otro de 18 de octubre de 2002 que no consta en el expediente que nos ha sido remitido, afirma que la modificación del artículo 2 y la introducción de un nuevo apartado 4 al artículo 38 de la LGSS vulneran las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

El dictamen arranca de lo que considera oscuridad de los conceptos “prestaciones públicas” y “sistema de la Seguridad Social”, indefinición en la que se basa para afirmar que esas “prestaciones públicas” del artículo 38.4 LGSS no pueden formar parte del concepto de legislación básica que sirve para delimitar la competencia estatal en la materia. Invocando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dice que las Comunidades Autónomas pueden otorgar ayudas o prestaciones de asistencia social que complementen las de Seguridad Social siempre que “no las complementen de un modo que pueda ser calificado como específico de la Seguridad Social” (STC 239/02, de 11 de diciembre). El texto legal puede ser

interpretado en el sentido de que “las Comunidades Autónomas no pueden otorgar ninguna prestación, aunque fuese técnica o más exactamente no dineraria, por su carácter de prestación pública”. Esta premisa, unida a la doctrina del Tribunal Constitucional que se transcribe ampliamente en el dictamen, llevan a la letrada a la conclusión final de la inconstitucionalidad de los preceptos estudiados, en la medida en que no sólo califican como propio de la Seguridad Social un conjunto de prestaciones asistenciales, sino porque entiende que la ampliación va unida a un vaciamiento simultáneo de las competencias de asistencia social que, en los ámbitos asumidos por el Estado, ejercían antes las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas pueden, en opinión de la letrada, otorgar ayudas de carácter dinerario siempre que tales ayudas no alteren o perturben el ámbito de la Seguridad Social.

Contraria es la opinión del Letrado Mayor en funciones, que emitió dictamen el día 7 de febrero de 2004, en ejercicio de sus atribuciones como Director de la Asesoría Jurídica del Parlamento de Navarra. Para el Letrado Mayor el núcleo del problema estriba en la delimitación competencial sobre las materias de Seguridad Social y asistencia social que el Tribunal Constitucional, en lugar de aclararla, ha enturbiado considerablemente con su jurisprudencia.

En este segundo dictamen se afirma que la ampliación del ámbito de la Seguridad Social hacia el campo de la asistencia social no provoca necesariamente el vaciamiento de las competencias autonómicas dado que la intervención del Estado se circunscribe a la legislación básica que no permite una regulación completa y acabada de la materia.

Por otra parte, y respecto de la proclamada falta de claridad de los términos utilizados por la ley, se dice en el dictamen del Letrado Mayor que “en una materia de tan confusa delimitación competencial, con pronunciamientos tan poco nítidos de la jurisprudencia constitucional, no se puede ser tan categórico y cabe una interpretación integradora más pegada a la literalidad y finalidad de los preceptos, así como más acorde con el bloque de constitucionalidad”. De ahí que no pueda sostenerse que nos encontramos ante preceptos que vulneren la Constitución Española.

II.5ª. Normas de atribución de las competencias

La discrepancia de los dos citados dictámenes del Servicio Jurídico del Parlamento ponen de manifiesto la complejidad de esta materia. En aras de la claridad debemos comenzar exponiendo cuáles son las normas jurídicas de atribución de las competencias en conflicto, para posteriormente tratar de delimitar su alcance a la luz de la jurisprudencia constitucional.

La Constitución Española dice que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.2 CE). Se trata de un precepto que, aunque no reconoce derechos subjetivos susceptibles de amparo, refleja la dimensión social del Estado de Derecho (STC 120/90, de 27 de junio, F.J. 4) y habilita al Estado para actuar en la promoción de la igualdad sustancial de los ciudadanos destinando fondos públicos a esos fines, aunque debe hacerlo a través de modos o procedimientos que sean respetuosos con la distribución competencial que deriva de la propia Constitución.

Por otra parte, existen algunos otros preceptos que, aun calificados como neutros por el Tribunal Constitucional en relación con la distribución competencial, autorizan, e incluso exigen, a todos los poderes públicos el desenvolvimiento de actuaciones tendentes a corregir las situaciones de necesidad social. Conviene recordar -como dijimos ya en nuestro dictamen 4/2003, de 14 de enero- 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 149.1.17ª 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 148.1.20ª de la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de asistencia social.

La Comunidad Foral de Navarra dispone de dos títulos competenciales sobre las materias que nos ocupan: en primer lugar, el artículo 44.17 de la LORAFNA, que 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.

También es conveniente apuntar -como ya hicimos en el dictamen 4/2003 citado- que el artículo 137 (antiguo artículo 118) del Tratado de la Comunidad Europea obliga a la Comunidad a apoyar y completar la acción de los Estados en el ámbito de la seguridad social y la protección social de los trabajadores, para lo que puede adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. El apartado 4 del mencionado artículo 137 añade que las disposiciones adoptadas por la Comunidad “no impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con el presente Tratado”.

II.6ª. Delimitación entre asistencia social y Seguridad Social

Nuestro problema se reduce, por consiguiente, a trazar los límites que separan los conceptos de asistencia social y Seguridad Social y comprobar si el Estado ha hecho uso legítimo de su competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social o, por el contrario, ha invadido el ámbito de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, restringiendo su ámbito, con modos o técnicas no permitidos por las normas que integran el bloque de constitucionalidad.

Este asunto fue ya abordado por este Consejo de Navarra en su dictamen 4/2003, lo que ahora nos permite reproducir las consideraciones que allí se vertieron con algunos comentarios adicionales que pueden ser útiles a los fines que ahora perseguimos.

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^a 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) Otras precisiones adicionales

Hasta aquí la cita de nuestro dictamen 4/2003. A ello podemos añadir que, aunque la frontera delimitadora del ámbito de la asistencia social y la Seguridad Social no ha quedado completamente definida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es lo cierto que en la opinión del Alto Tribunal existe una zona común en la que pueden coexistir competencias estatales y competencias autonómicas porque la Seguridad Social no tiene un ámbito cerrado, sino que es un concepto dinámico y de configuración legal cuya extensión es determinada por la ley estatal en cada momento histórico. Así se desprende de la STC 70/1991, de 8 de abril, cuyo fundamento jurídico nueve transcribimos parcialmente a continuación:

“...conviene tener en cuenta la jurisprudencia de este Tribunal que ha ido delimitando el alcance de la aplicación del art. 14 C.E. en el interior del sistema de Seguridad Social.

En ella se ha partido de la convicción de que *el actual sistema de Seguridad Social es fruto de una evolución histórica* inspirada en tendencias de muy distinto signo. Ello explica que se haya reconocido reiteradamente que, *en su configuración, corresponde un papel esencial al legislador en ejercicio de las diversas opciones posibles*. Así se ha entendido, por ejemplo, en STC 68/1982 (fundamento jurídico 5.º) -en relación con la incorporación de nuevos grupos de personas al sistema- o en SSTC 65/1987, 127/1987 189/1987 (fundamentos jurídicos 17, 4.º y 10, respectivamente) -en relación con la configuración de su acción protectora-. Aún más: Estas últimas Sentencias han hecho especial énfasis en que son el legislador y el Gobierno, y no este Tribunal, «quienes deben adoptar decisiones y normas de efectos directos sobre el sistema de la Seguridad Social que lo configuren dentro de las posibilidades reales que tampoco este Tribunal puede ni debe conocer ni valorar» (STC 189/1987).”

No existe, pues, un modelo cerrado de Seguridad Social dentro de cuyo ámbito deba contener su acción el Estado. Antes al contrario es la ley del Estado la que en cada momento determinará qué debe entenderse por Seguridad Social:

“5. ...no es posible partir de la consagración constitucional de un único modelo de Seguridad Social, como las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco parecen creer. La Constitución, y más cuando se trata de una materia como la Seguridad Social, no pretende imponer un único modelo. Consagra una institución protegiéndola contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia, pero no cierra posibilidades para la evolución del sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se ha querido o podido utilizar. En suma, la Constitución consagra «la garantía institucional del sistema de Seguridad Social, en cuanto impone el obligado respeto a los rasgos que la hacen reconocible en el estado actual de la conciencia social, lleva aparejado el carácter público del mencionado sistema [y sólo impide que] se pongan en cuestión los rasgos estructurales de la Institución Seguridad Social» (STC 37/1994, fundamento jurídico 4.). Dentro de tales límites son constitucionalmente admisibles distintos modelos.” (STC 206/1997, de 27 de noviembre).

También se ha predicado la misma naturaleza evolutiva del concepto de asistencia social. Es importante la cita del siguiente párrafo del F.J. 6 de la STC 76/1986, de 9 de junio:

“La noción de asistencia social no está precisada en el Texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una *asistencia social externa al sistema de Seguridad Social*, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 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 artículo 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. Las Leyes examinadas responden a esta idea al otorgar prestaciones, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a un grupo de personas no incluidas en el régimen de la Seguridad Social, a quienes se dispensa la protección que establecen por estimar el legislador vasco que concurren en ellas circunstancias que les hacen acreedores de la misma. 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. En remediar o atender esa situación se agota la virtualidad de ambas Leyes.”

De aquí se deduce que, en opinión del Tribunal Constitucional, la asistencia social es un mecanismo de protección social no contributivo, aunque esta característica no es una diferencia que definitivamente separe la asistencia social de la Seguridad Social, dado que, acorde con la naturaleza histórica del concepto de que antes hemos hablado, la Seguridad Social puede avanzar en la misma dirección, estableciendo prestaciones sociales no contributivas que se integran dentro del sistema de la Seguridad Social sobre el que el Estado retiene la competencia exclusiva para promulgar la legislación básica, además de sobre su régimen económico.

La delimitación de la competencia estatal y autonómica en esta zona secante en la que confluyen ambas (la llamada asistencia social interna) se deduce de la STC 239/2002, de 11 de diciembre, donde se admite que las Comunidades Autónomas desarrollen su competencia de asistencia social en ámbitos integrados dentro de la Seguridad Social siempre que las técnicas utilizadas y el modo de configurar la prestación autonómica de asistencia social no interfiera en el régimen de la Seguridad Social. La constitucionalidad de la norma sometida a dictamen depende, por tanto, de que la misma pueda ser interpretada de forma que no se invada o restrinja con ella la competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas. Sólo será constitucional si no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia en el ámbito de la asistencia social con técnicas y modos que no interfieran en el régimen de la Seguridad Social.

“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).”

Así pues, no puede negarse a las Comunidades Autónomas la facultad de complementar las prestaciones de la Seguridad Social siempre que se den las circunstancias indicadas. Pero a ello debe añadirse que el Tribunal Constitucional habla de dos maneras de complementar las prestaciones de la Seguridad Social. De la citada sentencia 239/2002 se puede deducir que pueden existir ayudas complementarias respecto de las pensiones asistenciales de la Seguridad Social “que no las complementen de un modo que pueda ser calificado como específico de la Seguridad Social”.

II.7ª. Constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social

Con los instrumentos que nos proporciona la jurisprudencia citada hemos de determinar si posible efectuar una interpretación conforme a la Constitución de las modificaciones introducidas en la LGSS por el artículo 2º de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.

El punto que pudiera resultar más discutible es el nuevo apartado del artículo 38 que afirma que “cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social, tanto en sus modalidades contributiva como no contributiva, forma parte del sistema de la Seguridad Social y está sujeta a los principios regulados en el artículo 2 de esta ley”.

A la vista de la doctrina ya emanada por el Tribunal Constitucional, el sintagma “cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad

complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social” admite una interpretación restrictiva, que limite su alcance a las prestaciones públicas que complementen, amplíen o modifiquen las prestaciones económicas de la Seguridad Social de un modo que pueda ser calificado como específico de la Seguridad Social. Aunque el significado gramatical admite también una mayor extensión que, en caso de que fuera la única interpretación posible, determinaría la inconstitucionalidad de la norma, entendemos que las dudas de constitucionalidad que suscita el precepto pueden ser salvadas por su interpretación a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, de la que se deduce que los complementos de prestaciones a los que se refiere el nuevo apartado 4 del artículo 38 de la LGSS son sólo aquéllos que pueden ser calificados como específico de la Seguridad Social.

Así pues, la oscuridad o ambigüedad de la norma legal a que hace referencia el dictamen de la letrada del Servicio Jurídico del Parlamento de Navarra se convierte en un argumento favorable a la constitucionalidad de la norma, en lugar de un motivo de inconstitucionalidad de la misma. Es doctrina reiterada por el Tribunal Constitucional que es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y que sólo se puede declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando su incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conciliadora de ambas (entre otras muchas, STC 93/1984, de 16 de octubre, F.J.5).

En nuestro caso entendemos que es posible una interpretación del apartado 4 del artículo 38 de la LGSS, reformado por el artículo 2 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, compatible con la Constitución, de donde resulta que no podemos pronunciarnos a favor de su inconstitucionalidad.

Una vez que hemos llegado a tal conclusión sobre el apartado 4 del artículo 38, es forzoso inclinarse asimismo a favor de la compatibilidad con la Constitución del nuevo artículo 2 de la LGSS, dado que la tacha de inconstitucionalidad que pudiera pesar sobre éste tendría como causa u origen la inadecuación del artículo 38.4 LSSS. En efecto, el artículo 2 se limita a afirmar que el sistema de la Seguridad Social tiene dos modalidades,

contributiva y no contributiva, y que se rige por los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad. Nada contrario a la Constitución puede apreciarse en este precepto. Nos encontramos ante una formulación de principios que entra claramente dentro de lo que puede considerarse como legislación básica en materia de Seguridad Social.

Lo mismo puede decirse del apartado 2 del artículo 2 LGSS que se limita a decir que el Estado garantiza a las personas que se encuentren en el ámbito de la Seguridad Social la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones contempladas por la ley.

III. CONCLUSIÓN

El artículo 1 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, por el que se modifica el artículo 2 y se añade un apartado 4 al artículo 38 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, se considera compatible con la Constitución Española.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.