|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 47/2004 |
| Fecha | de 10 de febrero de 2004 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. |
| Núm. de registro | 5513-2003 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 5513-2003 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 5513- 2003, presentada por el Juzgado de lo Social núm. 32 de Barcelona, en autos núm. 150-2002. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El 15 de septiembre de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Social núm. 32 de Barcelona, dimanante de los autos núm. 150-2002, por el que se promueve cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 174.1 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, que exige el requisito de vínculo conyugal para acceder a la pensión de viudedad; y sobre la disposición adicional 10.2 de la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio, disposición que, excepcionalmente, establece la posibilidad de acceder a la pensión de viudedad por parte de quienes, habiendo convivido maritalmente, hubieran tenido la imposibilidad legal de casarse hasta la vigencia de dicha ley, siempre que el fallecimiento del causante acaeciera antes de la vigencia de la misma.

2. Los antecedentes de hecho de la cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Don Antonio Alberto Agramunt Villar solicitó pensión de viudedad en fecha 13 de septiembre de 2001, a raíz del fallecimiento, el 28 de agosto de 2001, de doña María Luisa Gutiérrez Agüeras, con la que había convivido de forma estable al menos desde el 1 de mayo de 1996 y con la que tuvo un hijo común nacido el 8 de noviembre de 1995.

b) Dicha solicitud fue denegada por resolución del Instituto Nacional de Seguridad Social de 26 de septiembre de 2001, "por no ser o haber sido cónyuge del fallecido, no existiendo imposibilidad legal para haber contraído matrimonio con anterioridad a la fecha del fallecimiento, según lo establecido en la disposición adicional décima núm. 2 de la Ley 30/1981, de 7 de julio, en relación con el artículo 174 de la LGSS".

c) Formulada reclamación previa, la misma fue desestimada por el Instituto Nacional de Seguridad Social el 17 de diciembre de 2001.

d) El 20 de febrero de 2002 don Antonio Alberto Agramunt Villar presentó demanda contra el Instituto Nacional de Seguridad Social, por la que solicitaba el reconocimiento del derecho a la pensión de viudedad con ocasión del fallecimiento de doña María Luisa Gutiérrez Agüeras. Admitida a trámite por el Juzgado de lo Social núm. 32 de Barcelona, se señaló para el acto del juicio del día 25 de abril de 2002. En dicho acto la representación del Instituto demandado alegó la caducidad de la acción. Concluido el juicio y practicadas las diligencias de prueba acordadas para mejor proveer, por providencia de 14 de diciembre de 2002, previa suspensión del plazo para dictar sentencia, el Juzgado dio audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal respecto al posible planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 174.1 LGSS y a la disposición adicional 10.2 de la Ley 30/1981.

e) El dictamen del Ministerio Fiscal fue desfavorable al planteamiento de la cuestión. El Fiscal sostiene que, sin desconocer la existencia de diversas iniciativas legislativas y demandas sociales en pro de la equiparación de las uniones familiares de hecho a las conyugales, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que la exigencia de vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad no pugna con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales (SSTC 184/1990 y 66/1994, ATC 222/1994).

f) El Juez, a la vista de las alegaciones recibidas, decidió plantear la cuestión por Auto al que nos referimos seguidamente

3. Mediante Auto de 10 de febrero de 2003, del Juzgado de lo Social núm. 32 de Barcelona promovió cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 174.1 LGSS y sobre la disposición adicional 10.2 de la Ley 30/1981, de 7 de julio.

Comienza el Auto formulando el juicio de relevancia. Sostiene el órgano proponente que la aplicación de las normas cuestionadas, y, en especial, del art. 174.1 LGSS -del que parece, según dice el Auto, desprenderse que el causante y el beneficiario de la pensión de viudedad han de estar unidos por vínculo conyugal- impediría la estimación de la demanda, sin derecho del demandante a acceder a la prestación solicitada.

Expone seguidamente el Juez de lo Social que la jurisprudencia de este Tribunal ha venido considerando de modo reiterado que la exigencia de vínculo matrimonial en el art. 174.1 LGSS no vulnera la CE. Pero considera que la doctrina constitucional citada y, en especial, la de la STC 184/1990, que se basaba en la inexistencia de un marco regulador para las uniones de hecho y en el carácter netamente "prestacional" de la pensión de viudedad, ha de ser revisada a la luz de los cambios sociales y, especialmente, jurídicos acaecidos desde entonces.

Considera el Magistrado proponente que la conclusión de la STC 184/1990 de que las diferencias constitucionales entre el matrimonio y unión de hecho pueden ser legítimamente tomadas en consideración por el legislador a la hora de regular las pensiones de supervivencia se basó en la afirmación de que "el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son realidades equivalentes" y de que "el vínculo matrimonial genera ope legis en la mujer y el marido una pluralidad de derechos y deberes que no se produce de modo jurídicamente necesario entre el hombre y la mujer que mantienen una unidad de convivencia estable no basada en el matrimonio", afirmación que ha de revisarse a la luz de las leyes de diversas Comunidades Autónomas, entre las que cita la Ley del Parlamento de Cataluña 10/1998, de 15 de julio, de uniones estables de pareja, que han regulado las uniones de hecho, de recientes leyes estatales, que vienen contemplando en forma reiterada una equivalencia entre la relación matrimonial y la unión de hecho, de la jurisprudencia civil, que viene reconociendo el derecho de los miembros de las parejas de hecho a lucrar la parte de los bienes comunes ganados a lo largo del período de convivencia cuasimarital en el momento de la separación o aplicando por analogía la norma sobre pensión compensatoria del art. 97 CC, e, incluso, de la jurisprudencia de este Tribunal -cita el Auto las SSTC 241/2000 y 180/2001- que ha sido sensible a los cambios expresados.

También alega el Magistrado proponente que en tanto que en la STC 184/1990 se sostuvo que, en la configuración entonces vigente, la pensión de viudedad no estaba estrictamente condicionada a la existencia de una real situación de necesidad o de dependencia económica por parte del cónyuge supérstite y que aquélla servía, más que para asegurar un mínimo de rentas, para compensar frente a un daño, cual es la falta o minoración de unos ingresos de los que participaba el cónyuge supérstite, y, en general, para afrontar las repercusiones económicas causadas por la actualización de una contingencia, siendo irrelevante que el fallecimiento creara o no un estado de necesidad, en la actualidad, tras el Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia, la mencionada pensión ha perdido su carácter netamente "prestacional" para pasar a tener una naturaleza mixta, también de tipo asistencial, de modo que se valora en gran medida, según el Magistrado proponente, la situación o estado de necesidad de los beneficiarios, que, en su gran mayoría, son mujeres.

Esta evolución ha generado en el Magistrado proponente la convicción de que los preceptos cuestionados -el art. 174.1 LGSS y la disposición adicional 10.2 de la Ley 30/1981- en la medida en que exigen siempre y sin excepción el vínculo conyugal para acceder a la pensión de viudedad, pudieran infringir los arts. 1, 14, 32, 39.1 y 41 CE. Según su Auto no parece adecuarse al mandato constitucional del art. 41 CE en relación con el art. 14 CE el dejar sin la cobertura de la pensión de viudedad a aquellas personas que han convivido -en un marco jurídico definido por el legislador- con una persona, han creado una familia -con hijos, como es el caso analizado- y en un presunto estado de necesidad. Es obvio, sigue diciendo el Magistrado, que esa persona va a gozar de una práctica paridad jurídica, pese a su situación de convivencia como pareja de hecho con las que hayan optado por unir sus vidas en matrimonio.

4. Mediante providencia de 21 de octubre de 2003, la Sección Segunda de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad por si la misma pudiera estar notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 12 de noviembre de 2003, interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se resumen.

a) Recuerda el Fiscal General del Estado, en primer lugar, que este Tribunal se ha mostrado de forma reiterada muy exigente con el cumplimiento de los requisitos legales del art. 35 LOTC por parte de los Tribunales, en cuanto tal exigencia deriva esencialmente de que tanto el Ministerio Fiscal como las partes personadas puedan identificar la norma objeto de control de constitucionalidad, así como las que sirven de canon a estos efectos. Cita en este sentido el ATC 193/2001, de 3 de julio, FJ Unico, en el que dijimos que "la audiencia previa a las partes no sólo garantiza que sean oídas ante una decisión judicial de tanta entidad como es la de abrir un proceso constitucional, sino que también pone a disposición del órgano jurisdiccional un medio que le permite conocer la opinión de los sujetos directamente concernidos con el fin de facilitar la reflexión sobre la conveniencia de instar la apertura de ese proceso (entre otras, SSTC 42/1990, de 15 de marzo, FJ 1, y 126/1997, de 3 de julio, FJ 4, y AATC 120/2000, de 10 de mayo, FJ 2, y 65/2001, 27 de marzo). Asimismo, hemos advertido que su importancia no puede minimizarse reduciéndola a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en que se acuerde (al respecto, AATC 121/1998, de 21 de mayo, FJ 3, y 152/2000, de 13 de junio, FJ 3)". Sobre esta base, considera que el Juzgado de lo Social identificó, en su providencia de 14 de diciembre de 2002, como preceptos de la Constitución hipotéticamente afectados, los artículos 14, 39 y 41, que son aquéllos sobre los que el Fiscal y las partes fueron oídos; sin embargo, en el Auto de planteamiento, de 10 de febrero de 2003, se añaden a los anteriores los arts. 1 y 32.1. Por ello, concluye el Ministerio Fiscal con cita de nuestra STC 114/1994, que sólo a los tres preceptos citados en la providencia deben reconducirse las consideraciones sobre el fundamento de la cuestión deducida.

b) Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, el Fiscal General del Estado parte, como antecedente, de la doctrina contenida en numerosos pronunciamientos de este Tribunal sobre la referida materia, fundamentándose, así, en la doctrina sentada por las SSTC 184/1990 y 66/1994, señalando cómo este último pronunciamiento se ocupa de salvar la aparente contradicción de la doctrina contenida en la STC 222/1992, advirtiendo que ésta se refería a cuestiones distintas del derecho a una pensión de Seguridad Social, preservando expresamente la doctrina sentada en la STC 184/1990. En la misma línea sitúa la STC 39/1998, que no deja de reiterar la doctrina general sobre esta materia mantenida por los anteriores pronunciamientos. Invoca igualmente el reciente ATC 188/2003, de 3 de junio, que declaró la inadmisión a trámite, por notoriamente infundada, de una cuestión de inconstitucionalidad sobre objeto idéntico.

De lo anterior concluye que la obtención de una pensión de viudedad queda condicionada por la legislación vigente a la existencia de vínculo matrimonial entre causante y persona beneficiaria, exonerando de tal exigencia únicamente a quienes no pudieron contraer matrimonio por impedírselo la legislación anterior a la Ley 30/1981 y siempre que el causante falleciera con anterioridad a la vigencia de dicha Ley, pues tras dicha Ley nada impedía a los que convivían more uxorio transformar su relación en vínculo matrimonial. Por tanto, es necesario que el supuesto encaje perfectamente en la norma, es decir, que de forma estricta se acomode a los siguientes requisitos: 1) Que se trate de una unión estable de dos personas que hubieran convivido como matrimonio more uxorio. 2) Que, existiendo el deseo o intención de contraer matrimonio, uno de los dos miembros de la pareja estuviera ya casado y sin posibilidad de disolver el vínculo, por impedirlo la ley, esto es, uniones estables que tuvieran su causa en la imposibilidad de contraer matrimonio como consecuencia de la legislación anterior a la Ley 30/1981 (STC 184/1990). 3) Que el fallecimiento hubiera acaecido antes de la entrada en vigor de la Ley 30/1981. Todo ello no pugna, concluye el Fiscal General del Estado, con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorgan un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales, pues no existe un derecho constitucional a su establecimiento. En cuanto al art. 39.1 CE, sostiene el Fiscal General del Estado que el legislador goza de amplias atribuciones para configurar legalmente el derecho a la pensión y establecer las condiciones que han de acreditarse para causar derecho a la misma, habiendo optado por el vínculo matrimonial y por no considerar, sin embargo, como determinante el estado de necesidad en que pudiera quedar el supérstite.

Salvadas las contradicciones de la norma con los arts. 14 y 39.1 CE, considera el Ministerio Público que tampoco la misma contradice lo dispuesto en el art. 41 CE, pues el sistema de prestaciones sociales cubierto por la Seguridad Social no representa más que el desarrollo legislativo del mandato impuesto por el constituyente al Estado en dicho artículo. Precisamente en desarrollo de dicho mandato, el legislador ha establecido en la LGSS un sistema de prestaciones que responden a un conjunto de necesidades de la población, entre las que se encuentran las de aquellos ciudadanos que, al enviudar tras una convivencia de carácter matrimonial, precisan de una prestación asistencial que compense el daño económico causado por la contingencia sufrida, si bien el modo de articularse el modo de detección de las necesidades y el establecimiento de las medidas que tiendan a su satisfacción son cuestiones que competen en exclusiva al legislador. En todo caso, el establecimiento de las condiciones de reconocimiento o supresión del derecho no puede quedar al arbitrio de la personal idea de justicia que cada cual tenga, con olvido de las particulares razones que haya tenido el legislador al regular la materia del modo que haya considerado conveniente.

En cualquier caso, concluye el Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida por notoriamente infundada, de conformidad con el art. 37.1 LOTC.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Desde la STC 17/1981, de 17 de junio, este Tribunal viene insistiendo en que los requisitos que la LOTC impone al planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad tienen su evidente razón de ser la necesidad de asegurar que aquéllas sirven estrictamente a su finalidad de conciliar la doble obligación que recae sobre los órganos judiciales de actuar sometidos a la Ley y a la Constitución y de evitar que se conviertan en un medio de impugnación directa y abstracta de la validez de la Ley. Los arts. 163 CE y 35.1 LOTC requieren, en primer lugar, que la cuestión de constitucionalidad recaiga sobre un precepto legal aplicable al caso suscitado ante el órgano jurisdiccional que la plantea. Requieren también que el fallo a dictar en el proceso a quo dependa de la validez constitucional de la norma cuestionada. Exige igualmente la LOTC que el órgano jurisdiccional, antes de adoptar mediante Auto su decisión definitiva sobre la cuestión, oiga a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de la cuestión. Finalmente se requiere que en el auto de planteamiento se concreten la ley cuya constitucionalidad se cuestiona y el precepto constitucional que se considera infringido y que se justifique en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. El control de admisibilidad que este Tribunal ha de ejercer en virtud de lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC es el medio indispensable para verificar la existencia de esos requisitos.

2. Como es obvio, y como también se dijo en la STC 17/1981 citada, la intensidad de dicho control es diferente respecto de los distintos requisitos que la CE y la LOTC imponen. El órgano judicial que plantea la cuestión es así, en principio, el competente para determinar cuáles son efectivamente las normas aplicables al caso que ha de decidir, y el control del Tribunal Constitucional sobre este primer requisito ha de limitarse, por decirlo así, a juzgar por las apariencias. Sólo cuando de manera evidente, sin necesidad de análisis de fondo, la norma cuestionada sea, según principios jurídicos básicos, inaplicable al caso en donde la cuestión se suscita, cabrá declarar inadmisible por esta razón una cuestión de inconstitucionalidad.

Según el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad corresponde al Juzgado proponente resolver por sentencia la aplicación al caso controvertido del art. 174 LGSS, en cuanto "para el acceso a las prestaciones de viudedad parece exigir el matrimonio en cualquiera de sus modalidades jurídicamente aceptadas". Dice más adelante el Auto de planteamiento que la solución del procedimiento en el que se ha adoptado se centra en la constitucionalidad del art. 174.1 LGSS y de la disposición adicional 10.2 de la Ley 30/1981. Pues bien, la aplicabilidad al caso de esta última disposición no está razonada en dicho Auto. Contempla la citada disposición legal el supuesto de quienes hubieran vivido como matrimonio sin haber podido contraerlo por impedírselo la legislación vigente hasta la fecha de vigencia de la Ley y dispone que, acaecido el fallecimiento de uno de ellos con anterioridad a dicha vigencia, el otro podrá acceder a la pensión correspondiente. La Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio, entró en vigor el día 9 de agosto de 1981. El supuesto de hecho que contempla su disposición adicional 10.2 es el del fallecimiento del causante de la pensión antes de la vigencia de la Ley, tras una convivencia more uxorio que se hubiera desarrollado también antes de la vigencia de dicha Ley. El fallecimiento de la causante de la pensión en el proceso del que conoce el Juzgado proponente de la cuestión de inconstitucionalidad tuvo lugar el 26 de agosto de 2001 y su convivencia con el demandante en el proceso del que dimana la cuestión de inconstitucionalidad se inició en 1996, de modo que no se vislumbra qué relación puede tener la disposición cuestionada con lo debatido ante el Juzgado de lo Social proponente. Tampoco es fácil adivinar qué relación guarda la argumentación jurídica del Auto, que se refiere exclusivamente al art. 174.1 LGSS, con la disposición adicional 10.2 de la Ley 30/1981. Debe, en consecuencia, inadmitirse el planteamiento de la cuestión respecto de la citada disposición adicional.

3. En cuanto al art. 174.1 LGSS, su aplicabilidad a la cuestión controvertida ante el Juzgado que promueve la cuestión de inconstitucionalidad resulta clara. Pero no basta, según se ha dicho, con que la norma legal cuestionada resulte aplicable al caso. Es preciso que, además, de su validez dependa el fallo. En relación con el art. 174.1 LGSS el Auto sostiene que su aplicación impediría la estimación de la demanda, sin derecho del demandante a acceder a la prestación solicitada. Es más que dudoso que ello suponga una correcta articulación del juicio de relevancia, pues, según dijimos en el ATC 493/1986 de 5 de junio, "es necesario que, con mayor rigor que el que expresa la sola invocación de una conexión relevante entre validez de la Ley y objeto del proceso, el juzgador exponga ante el Tribunal... el esquema argumental en razón del cual el contenido de su fallo depende, precisamente, de la validez de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pues sólo a la luz de esta exposición podrá el Tribunal juzgar sobre la legitimidad del planteamiento... Esta debida exteriorización del juicio de relevancia (STC 14/1981, de 29 de abril, fundamento jurídico 1.°) supone, en definitiva, que el órgano judicial ha de poner de manifiesto ante este Tribunal de qué manera, a la vista del objeto del proceso en curso, la alternativa que encierra la duda de constitucionalidad lo es también, idealmente, pero de modo necesario, para resolver aquél en uno u otro sentido, descartando ya cualquier otro parámetro distinto de la disposición de la Ley cuestionada para llegar a dicha resolución." (FJ 2) Sólo cuando sobre los problemas de legalidad ordinaria planteados en el proceso "no pueda ya fundarse una decisión, con independencia de la duda constitucional, podrá ser también reconocida la relevancia que justifica el empleo por el juzgador del instrumento que es la cuestión de inconstitucionalidad" (FJ 3).

La exposición de una de las alternativas que ha de plantear el juicio de relevancia, la de que la constitucionalidad de la norma cuestionada implicaría un fallo desestimatorio de la pretensión del demandante en la Sentencia del proceso en el que se plantea la cuestión, no implica descartar cualquier otro parámetro distinto para llegar al fallo - estimatorio o desestimatorio- de la pretensión en él deducida. Para obtener la pensión de viudedad en el régimen general de la Seguridad Social se precisa no sólo la existencia de una relación conyugal - exigencia ésta en la que se centra la duda de constitucionalidad del órgano proponente de la cuestión- entre causante y beneficiario, sino también la concurrencia de requisitos adicionales en el causante, como el de encontrarse éste en el momento del fallecimiento en alta o situación asimilada a la de alta y el de haber completado un determinado período de cotización, requisitos estos sobre cuya concurrencia no se pronuncia expresamente el auto de planteamiento, como tampoco lo hace sobre la excepción procesal formulada en el acto del juicio por la representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social. No obstante, habiéndose oído al Fiscal General del Estado, según lo acordado en nuestra providencia de 21 de octubre de 2003, acerca de la eventual inadmisibilidad de la cuestión en atención a su notoria falta de fundamento, se resolverá exclusivamente desde ese punto de vista y desde el de las objeciones a la admisibilidad suscitadas en el informe por aquél presentado.

4. Señala en su informe el Fiscal General del Estado que este Tribunal se ha mostrado de forma reiterada muy exigente con el cumplimiento de los requisitos legales del art. 35 LOTC por parte de los Tribunales, en cuanto tal exigencia deriva esencialmente de que tanto el Ministerio Fiscal como las partes personadas puedan identificar la norma objeto de control de constitucionalidad, así como las que sirven de canon a estos efectos. Sobre esta base, considera que el Juzgado de lo Social identifica, en la providencia de 14 de diciembre de 2002, como preceptos de la Constitución hipotéticamente vulnerados, los artículos 14, 39.1 y 41, que son aquellos sobre los que el Fiscal y las partes resultan oídos; sin embargo, en el Auto de planteamiento, de 10 de febrero de 2003, se añaden a los anteriores los artículos 1 y 32.1. Por ello, concluye el Ministerio Fiscal, sólo a los tres preceptos citados en la providencia deben reconducirse las consideraciones sobre el fundamento de la cuestión deducida.

Tal alegación debe ser admitida, debiendo concentrarse en lo sucesivo nuestro juicio de admisibilidad, exclusivamente, en la posible vulneración por el art. 174.1 LGSS de los arts. 14, 39.1 y 41 CE, que fueron los identificados en la providencia del Juzgado de lo Social núm. 32 de Barcelona de 14 de diciembre de 2002. Y ello porque, como hemos venido reiterando, "la falta de argumentación sobre el porqué de la colisión entre la norma analizada y los preceptos constitucionales citados no satisface dos de las funciones que, según nuestra reiterada jurisprudencia, son inherentes al trámite de audiencia: garantizar una efectiva y real audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal, en orden a poner a disposición del Juez un medio que le permita conocer con rigor la opinión de los sujetos interesados ante una decisión judicial de tanta entidad como es el abrir un proceso constitucional con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a su apertura, de un lado, y facilitar el examen por parte de este Tribunal acerca de la viabilidad de la cuestión misma y el alcance del problema constitucional en ella planteado, de otro" (en sentido similar SSTC 166/1986, de 16 de diciembre, FJ 4; 83/1993, de 8 de marzo, FJ 1; 114/1994, de 14 de abril, FJ 2.c; 126/1997, de 3 de julio, FJ 4.a; y 73/2000, de 14 de marzo, FJ 2; y AATC 108/1993, de 30 de marzo, FJ 2; 136/1995, de 9 de mayo, FJ único; y 121/1998, de 21 de mayo, FJ 3).

5. El art. 37.1 LOTC prevé el rechazo, en trámite de admisión, de las cuestiones notoriamente infundadas. Este concepto de cuestión "notoriamente infundada" encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad. A este respecto, desde sus primeras decisiones, el Tribunal ha mantenido una línea interpretativa muy flexible, cuya finalidad fundamental ha sido, además de contribuir a la consolidación de la institución procesal, fomentar la colaboración entre órganos judiciales y jurisdicción constitucional en orden a cumplir el mandato de asegurar la supremacía de la Constitución mediante la depuración del ordenamiento jurídico a través de la expulsión de éste de las normas con fuerza de Ley contrarias a la Norma fundamental (STC 17/198l). Sin embargo, existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permiten apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria. En tales casos puede resultar conveniente resolver la cuestión en la primera fase procesal. Esto es precisamente lo que sucede en el presente supuesto, en el que, como enseguida se verá, sin excesivo esfuerzo argumental, es posible concluir que la norma cuestionada no resulta inconstitucional (AATC 307/1990, 352/1990, 389/1990, 209/1991, 286/1991, 287/1991, 334/1991, 301/1993, 134/1995, 259/1995, 63/1996, 111/1996, 142/1996, 380/1996, 57/1998 y 229/1999).

6. Las supuestas vulneraciones constitucionales que el Auto de planteamiento de la cuestión imputa al art. 174.1 LGSS derivarían, por una parte, de la circunstancia de que las parejas de hecho han dejado de ser una realidad social no regulada para incardinarse en el marco jurídico de nuestro ordenamiento de tal forma que "a grandes trazos y con una evidente simplificación puede afirmarse la existencia de paridad entre el matrimonio y dicha realidad de convivencia". Según el Magistrado que suscribe dicho Auto los cambios legales y jurisprudenciales sobre las uniones extramatrimoniales de hecho no tendrían, no obstante, que afectar causalmente de forma directa a los requisitos para el acceso a la prestación de viudedad si no fuera porque ésta, después del Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, ha perdido su carácter netamente prestacional para pasar a tener una naturaleza mixta, también de tipo asistencial, atendiendo en gran medida a la situación de necesidad de los beneficiarios.

De acuerdo con una reiterada jurisprudencia constitucional el legislador dispone un amplio margen de libertad en la configuración del sistema de la Seguridad Social y en la apreciación de las circunstancias económicas de cada momento a la hora de administrar recursos limitados para atender a un gran número de necesidades sociales. Los derechos de Seguridad Social como derechos sociales de prestación que implican una carga considerable son de contenido legal y requieren ineludiblemente de intermediación legislativa. Corresponde al legislador en función de las situaciones de necesidad existentes y de los medios financieros disponibles determinar la acción protectora a dispensar por el régimen público de Seguridad Social y las condiciones para el acceso a las prestaciones, según hemos dicho en la STC 126/1994, de 25 de abril, FJ 5. No puede excluirse, por ello, que el legislador realice ciertas operaciones selectivas, bien sea para cada situación bien para cada conjunto de situaciones, determinando el nivel y condiciones de las prestaciones (ATC 188/2003, de 3 de junio, FJ 2).

Dentro de ese ámbito en el que el legislador disfruta del margen de libertad de configuración de las prestaciones sociales aquél ha de ser respetuoso con las exigencias del principio de igualdad. Según la STC 144/1988, de 12 de julio, el principio de igualdad "prohíbe al legislador configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentren en la misma situación". Pese a que, como el Auto de planteamiento de la cuestión indica, en los últimos tiempos el legislador y la jurisprudencia han dado relevancia jurídica a la convivencia cuasimarital de hecho, lo cierto es que lo han efectuado contemplando esa relación como jurídicamente diferenciada de la que surge entre los cónyuges como consecuencia de la institución matrimonial. Esos cambios legales y jurisprudenciales no justifican, pues, que nos apartemos de la doctrina ya establecida por este Tribunal según la cual "es claro que en la Constitución española de 1978 el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son realidades equivalentes. El matrimonio es una institución social garantizada por la Constitución, y el derecho del hombre y de la mujer a contraerlo es un derecho constitucional (art. 32.1), cuyo régimen jurídico corresponde a la Ley por mandato constitucional (art. 32.2). Nada de ello ocurre con la unión de hecho more uxorio, que ni es una institución jurídicamente garantizada ni hay un derecho constitucional expreso a su establecimiento. El vínculo matrimonial genera ope legis en la mujer y el marido una pluralidad de derechos y deberes que no se produce de modo jurídicamente necesario entre el hombre y la mujer que mantienen una unidad de convivencia estable no basada en el matrimonio" (STC 184/1990, FJ 3). No siendo equiparables el matrimonio y la convivencia extramatrimonial este Tribunal ha considerado legítimo que el legislador establezca diferencias de tratamiento entre el matrimonio y la unión de hecho y ha declarado, en concreto, que la diferencia de trato en la pensión de viudedad entre los cónyuges y quienes conviven de hecho sin que nada les impida contraer matrimonio no es arbitraria o carente de fundamento (SSTC 184/1990, 29/1991, 30/1991, 35/1991, 38/1991, 66/1994 y 39/1998; AATC 156/1987, 222/1994, 232/1996 y 188/2003).

También se ha considerado constitucionalmente legítima desde el punto de vista del art. 41 CE la configuración de la pensión de viudedad en el régimen general de la Seguridad Social como una prestación condicionada no a la acreditación de una situación de necesidad en el cónyuge supérstite, sino dependiente en su nacimiento y en su cuantía de la base reguladora correspondiente al cónyuge causante (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 4). Es cierto, como indica el Auto de planteamiento de la cuestión, que en la actualidad para la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad se toman en consideración, además de la base reguladora, otros factores, como las cargas familiares del pensionista o la percepción por éste de otros ingresos (art. 31.2 del Reglamento general que determina la cuantía de las prestaciones económicas del régimen general de la Seguridad Social y la condiciones para el acceso a las mismas, aprobado por Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, redactado conforme al Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre). Pero ello ni ha supuesto que el derecho a la pensión de viudedad se desvincule de la exigencia de un previo matrimonio del beneficiario con el causante ni ha hecho perder a la prestación su carácter eminentemente contributivo y su calificación legal como tal (art. 86.2.a LGSS). El art. 41 CE ha convertido a la Seguridad Social en un sistema público en el que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero, como dijimos en la STC 231/1993, de 12 de julio (FJ 2), "tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen 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 (STC 65/1987). Los arts. 41 y 50 CE no constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho (STC 115/1987). La identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (SSTC 103/1984 y 27/1988)." En definitiva, frente a una misma situación de necesidad caben respuestas diferentes sin vulneración del principio de igualdad. En cualquier caso es preciso decir que en el proceso en el que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad el demandante no alegó situación alguna de necesidad, sino que solicitó la pensión de viudedad por aplicación del principio de igualdad entre la relación matrimonial y la de convivencia extramatrimonial. Por otra parte, y como ya dijimos en la STC 184/1990, la protección frente a una eventual situación de necesidad en el supérstite de una unión de hecho no tiene necesariamente que presentarse a través de la actual pensión de viudedad.

En cuanto a la supuesta vulneración del art. 14 CE en relación con el art. 39.1 CE, si bien hemos declarado que no es discutible que el concepto de familia al que este último precepto se refiere incluye "sin duda la familia que se origina en el matrimonio" (STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 4), hemos dicho también que el mismo no constriñe la noción de familia, en términos exclusivos y excluyentes, a la fundada en el matrimonio, debiendo subsumirse también en el mismo a familias de origen no matrimonial (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 5). El art. 39.1 CE podría, en consecuencia, legitimar una acción positiva del legislador para extender los beneficios de la pensión de viudedad a las uniones estables de hecho, pues, como se dijo en la STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3, "la opción de requerir la existencia de previo vínculo matrimonial para tener derecho a una pensión de supervivencia no es la única constitucionalmente posible, por lo que es legítimo propugnar que la actual pensión de viudedad se extienda por el legislador a las uniones estables de hecho. Pero que dicha extensión sea constitucionalmente admisible no implica que la opción contraria y en la actualidad vigente no lo sea" y ello porque, como dijimos en la STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 4, "la naturaleza de los principios rectores de la política social y económica que recoge el Capítulo III del Título I de nuestra Constitución hace improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada inconstitucional por omisión, esto es, por no atender aisladamente considerada el mandato a los poderes públicos, y en especial al legislador, en el que cada uno de esos principios en especial se concreta." En cuanto al mandato de protección a la familia hemos dicho concretamente que del art. 39.1 CE que lo recoge "no se deduce que la expresada protección deba realizarse necesariamente a través de medidas de una determinada naturaleza" (STC 214/1994, de 14 de julio, FJ 7 y ATC 289/1999, de 30 de noviembre, FJ 7). Desde este punto de vista no cabría imputar inconstitucionalidad alguna a la no consideración de las uniones de hecho como relaciones susceptibles de generar el derecho a la pensión de viudedad a favor del integrante supérstite tras el fallecimiento del otro. Y puesto en relación el mandato de protección a la familia con el art. 14 CE, hemos declarado que dicho mandato no entraña, sin más, un deber para los poderes públicos de dispensar tal amparo, indiferenciadamente y sin matices, a todo género de unidades familiares, siendo evidente que puede el legislador diferenciar entre unas y otras en atención, por ejemplo, a criterios de necesidad relativa o a otros que resulten igualmente racionales (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 4). Y entre esos criterios se encuentra el ya expuesto de que "siendo el derecho a contraer matrimonio un derecho constitucional, cabe concluir que el legislador puede, en principio, establecer diferencias de tratamiento entre la unión matrimonial y la puramente fáctica y que, en concreto, la diferencia de trato en la pensión de viudedad entre los cónyuges y quienes conviven de hecho sin que nada les impida contraer matrimonio no es arbitraria o carente de fundamento. Además... razones de certidumbre y seguridad jurídica, y la propia coherencia con la decisión libremente adoptada en la unión de hecho de excluir la relación matrimonial y los deberes y derechos que de la misma dimanan, abundan en la consideración de que no pueda entenderse caprichoso o irrazonable que el legislador no incluya a los unidos por vía de hecho de una pensión como la de viudedad que ha sido prevista en función de la existencia de un vínculo matrimonial entre causante y beneficiario. Y por lo mismo no cabe reprochar como arbitraria ni discriminatoria la exigencia de que el núcleo de convivencia institucionalizada entre hombre y mujer como casados le conste formalmente al Estado para que éste conceda la pensión de viudedad" (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3).

En lo que se refiere al art. 174.1 LGSS la cuestión suscitada aparece, pues, como notoriamente infundada, lo que justifica igualmente su inadmisión.

7. En suma, las consideraciones apuntadas justifican el rechazo en trámite de admisión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Social núm. 32 de Barcelona.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 5513- 2003, presentada por el Juzgado de lo Social núm. 32 de Barcelona, en autos núm. 150-2002.

Madrid, a diez de febrero de dos mil cuatro.