|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 422/2003 |
| Fecha | de 16 de diciembre de 2003 |
| 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 Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. |
| Núm. de registro | 3895-2003 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 3895-2003 |
| Fallo | Levantar la suspensión de la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 13 de junio de 2003, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se acuerde la suspensión de la disposición recurrida.

2. Mediante providencia de 15 de julio de 2003, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada. Por último también acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el de Navarra.

3. El día 30 de julio de 2003 se registra en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que notifica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

4. Mediante escrito registrado el día 2 de agosto de 2003, el Director General de Presidencia del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra adjunta certificación del Acuerdo adoptado por dicho Gobierno el día 28 de julio de 2003, dándose por notificado de la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 11/2003.

5. El día 20 de agosto de 2003 la Letrada del Parlamento de Navarra se persona en el procedimiento en la representación que ostenta, oponiéndose a la demanda y solicitando del Tribunal que en su momento dicte Sentencia declarando la constitucionalidad de la Ley recurrida, solicitando también, mediante otrosí, que transcurrido el plazo establecido se levante su suspensión.

6. Por providencia de 7 de octubre de 2003 la Sección Tercera acordó que, antes de que finalice el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la Ley impugnada, se oiga a las partes para que en el plazo de cinco días expongan lo que consideren conveniente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

7. Con fecha 7 de octubre de 2003, el Abogado del Estado evacua el trámite relativo al incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

Comienza recordando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este incidente, señalando que el mantenimiento o levantamiento de la suspensión debe decidirse teniendo en cuenta el alcance de la norma implicada y las consecuencias que pudieran derivarse de una u otra medida, tanto para el interés público como para los particulares afectados, estimando como uno de los criterios a tener en cuenta la imposibilidad o dificultad de reparación de los perjuicios que pudieran generarse, a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar el fondo del asunto, citando el ATC 100/2002, de 5 de junio, FJ 1.

A continuación manifiesta que en el presente caso los daños o perjuicios a ponderar se pueden producir, de un lado, sobre el interés general, que se materializa en el desarrollo de la competencia sobre el Régimen Económico de la Seguridad Social, que da satisreconocido en el art. 41 CE, y, de otro, sobre el interés de los destinatarios de la norma autonómica, consistente en el derecho a cobrar una prestación en la cuantía necesaria para complementar los recursos de los beneficiarios de las pensiones de viudedad hasta alcanzar el cien por cien del salario mínimo interprofesional, precisando que este último interés debe valorarse individualmente en relación con los pensionistas a quienes se reconoció el derecho a la prestación complementaria.

La simple descripción de los intereses en juego pone de manifiesto que debe prevalecer el interés general referido al Régimen Económico de la Seguridad Social, puesto que con él se cubre un importantísimo servicio a la comunidad, sin olvidar que la actuación autonómica pone en peligro el correcto funcionamiento de la "caja única", que permite hacer efectivas las prestaciones de la Seguridad Social.

Por lo expuesto, solicita que se mantenga la suspensión de la Ley foral recurrida.

8. La Letrada del Parlamento de Navarra presenta sus alegaciones sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la Ley foral 11/2003 el día 20 de octubre de 2003, que se resumen seguidamente:

a) En primer lugar señala que la regulación sobre este incidente, contemplada en el art. 30 LOTC, supone una ampliación a las leyes autonómicas de los efectos de la suspensión automática prevista en el art. 161.2 CE exclusivamente para la impugnación de disposiciones y resoluciones, que no de leyes en sentido estricto, de lo que pudiera derivarse la inconstitucionalidad de dicha previsión normativa.

Además se introduce así una diferencia de trato en la regulación del recurso de inconstitucionalidad, según se trate de la impugnación de leyes autonómicas o estatales, que perjudica a las primeras. De aquí que la excepcionalidad con que debe ser aplicada una medida de tal gravedad, como es la suspensión de una norma con rango de Ley, debe ser realizada con extremo cuidado, por los efectos perniciosos que se pueden provocar en el normal despliegue de las normas e instituciones.

Para resolver el incidente, siguiendo la jurisprudencia constitucional, hay que partir de las siguientes consideraciones: a) La presunción de legitimidad de las Leyes en cuanto expresión de la voluntad popular. b) La necesidad de ponderar los intereses en presencia, el público y el de los terceros afectados, y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. c) Al ser la suspensión una medida cautelar, su aplicación debe ser restrictiva. d) No hay que prejuzgar el fondo del asunto, pero sí la consistencia de la argumentación de fondo.

Partiendo de estas premisas, considera que no puede pretenderse el mantenimiento de la suspensión si se argumenta en el mismo sentido que en la demanda, donde el único perjuicio aducido es la vulneración competencial alegada, criterio que ha sido considerado no relevante por la jurisprudencia constitucional (ATC 12/1992, de 23 de enero).

b) Corresponde a la representación procesal del Estado demostrar que concurren las circunstancias excepcionales exigibles para mantener la suspensión de la Ley foral 11/2003.

En este sentido el recurso de inconstitucionalidad resulta totalmente infundado. La Ley foral recurrida no invade competencias estatales y mucho menos afecta a fondos o recursos estatales o a la Caja única de la Seguridad Social, sencillamente porque las medidas que contempla se financian exclusivamente con cargo a los Presupuestos de Navarra. No se produce, pues, ningún perjuicio para la Hacienda estatal, quebrando así uno de los requisitos necesarios para el mantenimiento de la medida cautelar, ni tampoco sería admisible que el Estado pretendiera defender unos hipotéticos intereses de la Hacienda Navarra. Además estos hipotéticos perjuicios quedarían limitados a la parte del año 2003 en que se desplegasen los efectos de la Ley foral, pues el gobierno de Navarra va a sustituir las medidas ahora impugnadas por la técnica de beneficios fiscales, que ya ha sido admitida tácitamente por el Estado (Ley Foral 16/2003).

Para mantener la suspensión resulta inexcusable que la representación estatal justifique la existencia de verdaderos perjuicios, y no que éstos sean imaginarios o hipotéticos y conectados a las competencias estatales, pues este tipo de planteamientos ha sido rechazado por el Tribunal Constitucional (ATC 193/1999, con cita de otro).

c) En cuanto a los intereses afectados, a juicio de la representación procesal del Parlamento de Navarra, no son comparables unos hipotéticos intereses derivados de la invocación de una competencia estatal con los de los posibles beneficiarios de las ayudas, que han llegado a solicitarlas y están pendientes para su percepción de la resolución del Tribunal, adjuntándose certificado que acredita el número de solicitantes. Se acredita también que, al amparo de la Ley foral 11/2003 y de la Ley foral 16/2003, se han presentado 12.067 solicitudes, habiéndose concedido ayudas a 1.860 personas mediante el abono anticipado de las bonificaciones fiscales previsto en el art. 76 bis del a Ley Foral 16/2003.

En este incidente se está tratando sobre intereses que afectan a personas que, como únicos ingresos, perciben pensiones de viudedad, incluyendo el complemento de mínimos, que ascienden a cantidades máximas que no superan los 5.607'5 euros anuales.

Frente a ello no pueden prevalecer perjuicios en la Caja Única de la Seguridad Social, pues, como se ha dicho ya, no se tocan dichos fondos, debiendo primar los intereses de los posibles beneficiarios que se encuentran en una "situación de necesidad". La demora en la aplicación de la Ley foral va a producir en muchos casos perjuicios de imposible o difícil reparación, puesto que estamos hablando de pequeñas ayudas dinerarias dirigidas a personas necesitadas.

El ATC 193/1999 levantó la suspensión de una norma andaluza que regulaba también ayudas asistenciales. El hecho de que las ayudas navarras puedan ser superiores a las de aquel supuesto, que su carácter excepcional no sea estricto o que se puedan percibir durante más tiempo, no es un óbice para declarar su constitucionalidad, en la línea contenida en la STC 239/2002.

La Comunidad Foral de Navarra, como todas las Comunidades autónomas, ha asumido competencia exclusiva en materia de "asistencia social", por lo que el Estado no puede pretender que se suspenda la Ley foral, congelando con ello una competencia autonómica.

La suspensión que afecta a la Ley foral 11/2003 impide el cumplimiento por parte del Gobierno de Navarra de la obligación, que le impone la disposición adicional de aquélla, de presentar al Parlamento un informe sobre la percepción de pensiones contributivas, no contributivas y asistenciales, lo que resulta desproporcionado.

d) Los precedentes existentes (ATC 193/1999 y 292/1999) son favorables al levantamiento de la suspensión, por haber considerado el Tribunal Constitucional que debía prevalecer el interés de los terceros afectados frente a un hipotético interés general que no se demostró perturbado, al igual que ocurre en este caso, porque las ayudas se financian con fondos autonómicos.

El Estado no ha impugnado una serie de normas autonómicas (Ley Foral 16/2003; Decreto Foral 127/2003; Ley de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el año 2003; Orden 179/2003 de la propia Generalidad, entre otras) que, con diversas técnicas, constituyen también ayudas complementarias a las pensiones de viudedad, lo que significa que el Estado ha aceptado la constitucionalidad de dichas medidas, de acuerdo con la doctrina contenida en la STC 239/2002.

En definitiva, según esta Sentencia, el art. 41 CE contiene un llamamiento a todos los poderes públicos para que procedan a paliar las situaciones de necesidad en el ámbito de sus respectivas competencias, de modo que con medidas de "asistencia social" se complementan las prestaciones de la Seguridad Social, lo que ha sido realizado por la Comunidad Foral de Navarra.

Por todo lo expuesto, la representación procesal de la Comunidad Foral solicita que se levante la suspensión de la Ley foral 11/2003.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión a decidir en la presente resolución es determinar, de acuerdo con el art. 161.2 CE, si procede mantener o levantar la suspensión que afecta a la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, sobre ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad, suspensión que fue acordada por este Tribunal en virtud de la invocación expresa de aquel precepto constitucional que hizo el Abogado del Estado al formalizar el recurso de inconstitucionalidad.

2. La Ley Foral 11/2003, que está compuesta por seis artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales, establece una ayuda económica complementaria destinada a paliar situaciones de insuficiencia económica a favor de las personas perceptoras de pensiones de viudedad inferiores al salario mínimo interprofesional (art. 1), siendo su importe la cantidad necesaria para alcanzar dicho salario mínimo (art. 2). Las ayudas deben ser solicitadas (art. 3), extinguiéndose el derecho a la percepción por las mismas causas que el complemento de mínimos del que se deriva (art. 4), consignándose al efecto la correspondiente partida presupuestaria (art. 5). Se prevé una retroactividad de tres meses desde la solicitud (art. 6).

3. Las partes comparecientes en este proceso, esto es, el Abogado del Estado y la Letrada del Parlamento de Navarra, han evacuado el trámite de alegaciones correspondiente a este incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la Ley Foral recurrida y, al día de hoy, suspendida.

El Abogado del Estado solicita que se mantenga la suspensión de la Ley, argumentando para ello que existen dos tipos de intereses que se oponen en el conflicto. De un lado, el interés general que se materializa en el desarrollo de la competencia sobre el Régimen Económico de la Seguridad social, mediante el cual se da satisfacción al art. 41 CE, interés general que pone en peligro la norma foral al incidir en el correcto funcionamiento de la "caja única" de la Seguridad Social. De otro lado, a dicho interés se opone el de los destinatarios de la norma foral, que se concreta en el derecho a cobrar una prestación complementaria de sus pensiones de viudedad hasta alcanzar el cien por cien del salario mínimo interprofesional. En el juego entre ambos intereses debe prevalecer el interés general vinculado al Régimen Económico de la Seguridad Social.

La Letrada del Parlamento de Navarra, por el contrario, solicita que se levante la suspensión de la Ley recurrida. Aduce, en apoyo de su posición, que las ayudas complementarias a las pensiones de viudedad reguladas en la ley no menoscaban ni perturban el correcto funcionamiento de los recursos propios de la caja única de la Seguridad Social, puesto que se satisfacen con los recursos propios de la Hacienda foral. Por tanto, en la confrontación entre los intereses vinculados a una hipotética competencia estatal en materia de Seguridad Social, en concreto, de su caja única, y los de las personas beneficiarias de las ayudas, deben primar los de estos últimos, pues se trata de personas que perciben rentas muy bajas y que sufren situaciones de necesidad.

4. Ponderando los distintos intereses en juego y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se derivarían del mantenimiento levantamiento de la suspensión de la ley recurrida, de acuerdo con lo que al respecto han aducido las partes que comparecen en el proceso, debemos señalar que la controversia que se dilucida en este incidente debe resolverse con los mismos criterios doctrinales que se contienen en nuestros AATC 193/1999, de 21 de julio, y 194/1999, de 21 de julio, donde declaramos lo siguiente:

a) En cuanto a la incidencia del levantamiento de la suspensión en los intereses generales:

"Los perjuicios que, según la representación estatal, se producirían en las competencias estatales en materia de seguridad social y, específicamente, sobre el sistema de caja única de la misma, aparecen formulados con un grado de generalidad que no pueden ser relevantes en un incidente como el presente, en el que subyace una controversia de naturaleza competencial. El Decreto 284/1998 ha sido dictado por la Junta de Andalucía, según expone la Exposición de motivos, al amparo de su competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales y ello debe presumirse legítimo hasta que recaiga una resolución sobre el fondo del asunto que determine si se han transgredido las competencias estatales en materia de seguridad social.

Lo propio ocurre con la alegada perturbación del sistema de caja única de la Seguridad Social, perturbación que en absoluto se concreta en su alcance o entidad, lo cual resulta imprescindible, pues la ayuda controvertida corre a cargo de los fondos propios de la Junta de Andalucía, mientras que sobre dicho sistema de caja única hemos declarado que la Constitución ... 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 propios fondos (STC 124/1989 fundamento jurídico 3.9). Teniendo en cuenta que los fondos procedentes del Estado del sistema unitario no quedan en entredicho de modo directo, ni se detallan las interferencias que, indirectamente, pudieran producirse, nos encontramos también aquí, que los perjuicios alegados no son sino una consecuencia de la discrepancia de fondo acerca de la titularidad de la competencia, la cual no puede ser argumentación estimada para el mantenimiento de la suspensión, ya que, si la misma se aceptara, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales sería siempre necesaria, ya que en todo conflicto de dicha naturaleza se produce una duplicidad de normativas, la estatal y la autonómica (ATC 417/1990) (ATC 144/1999, fundamento jurídico tercero).

Por tanto, desde la perspectiva de los perjuicios a los intereses generales alegados por el Abogado del Estado, no pueden los mismos prevalecer sobre el interés, asimismo de carácter general, insito en la norma autonómica sobre la que el conflicto se traba." (AATC 193/1999, FJ 4 y 194/1999, FJ 2)

b) En cuanto a los intereses particulares de los perceptores de las ayudas, dijimos:

".... la inaplicación de los beneficios previstos ... respecto de sus destinatarios, que no se hallan, seguramente, sobrados de medios para subsistir constituye un daño inequívoco para los afectados que debe ser evitado, pues aunque una eventual estimación del recurso podría comportar la anulación de las pensiones otorgadas y, en su caso, la devolución de las cantidades percibidas por parte de los beneficiarios, no parece que ello pudiera representar un perjuicio grave para los intereses generales por los que debe velar el Estado, que no se verían afectados por tal consecuencia, mientras que la demora en la entrada en vigor de la Ley impugnada sí que podría producir, al menos en algunos casos, perjuicios de difícil o imposible reparación (ATC 794/1984, fundamento jurídico 2.2)" (AATC 193/1999, FJ 5 y 194/1999, FJ 2).

Esta doctrina es, como hemos señalado antes, aplicable también aquí, pues en este caso los intereses que coliden y los perjuicios que se derivarían de la adopción de una u otra medida son similares a los contrastados en los Autos reproducidos.

Por todo ello, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión de la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad.

Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil tres.