

STC 237/1992, DE 15 DE DICIEMBRE. (BOE, 20 de enero de 1993). Recursos de inconstitucionalidad números 336/1986 y 349/1986 (acumulados), promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia, contra los artículos 11.2 b), 11.2 i), 11.3, 55, 56, 61.1, 61.2, 61.3, 62.2, 62.3, 62.4, 62.5, Disposición Adicional 48 y Disposición Transitoria 1ª de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre de 1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1996.

Antecedentes

Es objeto de este comentario la impugnación que el Gobierno Vasco realiza sobre la Disposición Adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985.

En términos generales impugna que esta Disposición prohíba, con carácter permanente, el destino de fondos públicos a aquellas Entidades o sistemas de previsión social complementarios de la Seguridad Social, cuya constitución y existencia dependa exclusivamente de la voluntad de cualquiera de los organismos mencionados en el art. 11.2, sobre la base de dos tipos de alegaciones.

En primer lugar, porque tal interpretación quiebra los principios de autonomía presupuestaria y de autoorganización de las Administraciones públicas, salvo en el caso de que se interpretara que sólo se prohíbe la financiación pública de entidades de previsión sometidas al protectorado de aquellos Organismos públicos y no de las constituidas por ellos en exclusiva. En segundo lugar, porque, en cualquier caso, el artículo 149.1 de la Constitución que reserva al Estado las bases de ordenación de los seguros, no contempla las mutualidades de previsión social, a quienes, en cambio, hace referencia específica el art. 10.23 del Estatuto, donde se reserva a la Comunidad Autónoma la materia "en exclusiva", a diferencia de la ordenación del seguro, en que sólo le atribuye competencias en desarrollo legislativo y ejecución (art. 11.2 a) del Estatuto). Por tanto, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación *in toto* de tales mutualidades, sin que deba someterse a bases de ordenación dictadas por el Estado, pues aunque según el artículo 10.23 del mismo Estatuto, la competencia autonómica en materia de "cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y pósitos" debe, ciertamente, ejercerse "conforme a la legislación general en materia mercantil", ello significa tan sólo que deberá respetarse esta legislación en lo que sea aplicable a las mutualidades o cuando la legislación sobre mutualidades se remita a ella, de acuerdo con la STC 72/1983 (RTC 1983\72).

Doctrina

La sentencia que es objeto de comentario, en lo que a esta sección interesa, toma como trasfondo del planteamiento la constitucionalidad del contenido de los Presupuestos Generales del Estado en los que se contenga, con el fin de contener el gasto público, la prohibición de financiar con fondos públicos las mutualidades de previsión ajenas al sistema general de Seguridad Social obligatoria para los funcionarios públicos.

La pretensión del Gobierno Vasco es resuelta por el Tribunal Constitucional declarando la constitucionalidad del tenor de la Disposición Adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985, a través de la siguiente argumentación.

En primer lugar, entiende este Tribunal que la naturaleza de las prestaciones propias de este tipo de sistemas de previsión social de carácter mutualístico, bien sean complementarias bien sustitutorias de las retribuciones de los trabajadores, refleja no sólo su vinculación a la política personal sino su eventual y casi segura incidencia en el aumento del gasto público.

Como viene reiterando el Tribunal Constitucional la obligación de incluir en los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, no impide que la Ley que apruebe dichos Presupuestos establezca otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 134 CE) que guarden directa relación, con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan. Es evidente que la regulación de las remuneraciones de los servicios públicos guarda la debida conexión con el contenido y la finalidad de la ley presupuestaria. En el mismo caso está la prohibición de financiar con fondos públicos las mutualidades de previsión extravagantes del sistema general de Seguridad Social, por su carácter complementario o sustitutivo de las retribuciones.

En definitiva, la interdicción de subvencionar a estas entidades con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas está en la línea con la pretensión de limitar los gastos de personal, cuyo carácter intrínsecamente consuntivo es evidente. Por ello entiende el Tribunal que en tal sentido puede predicarse de ella cuanto ya ha establecido respecto de los topes retributivos.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional recuerda que estas prestaciones complementarias o sustitutivas, proporcionadas a través de los sistemas de previsión social al sistema retributivo de los trabajadores, por esa naturaleza, son un componente de la relación jurídica correspondiente y en tal aspecto entran de lleno en el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, cuyas bases han de ser establecidas por el Estado (art. 149.1.18 CE). A la alegación del Gobierno Vasco en relación al desconocimiento del legislador de las competencias autonómicas en esta materia, argumenta el Tribunal que la prohibición no desconoce la competencia exclusiva sobre las mutualidades de previsión no integradas en la Seguridad Social que le atribuye su Estatuto en el art. 10.23, en la medida en que incide en un elemento muy importante de la actividad aseguradora de estas mutualidades, su equilibrio económico y, en definitiva, la solvencia, elemento que puede calificarse como básico. Entran en juego aquí como límite de la competencia autonómica exclusiva la competencia estatal exclusiva también sobre las bases de la ordenación del seguro (art. 149.1.11 CE), en tanto en cuanto aquellas mutualidades realicen operaciones aseguradoras. En esta línea jurisprudencial se han excluido de cualquier interferencia estatal los preceptos relativos a la estructura y funciones de esas mutualidades extramuros de los puntos básicos -en el sentido más estricto- de la ordenación general del sector, por incidir en un ámbito donde ciertas Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas, no compartidas, para el mero desarrollo y ejecución de las estatales.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional concluye que no puede cuestionarse en absoluto el hecho de que la prohibición contenida en la Disposición adicional cuadragésimo octava se ajuste escrupulosamente al sistema de normas constitucionales, a cuya luz ha sido enjuiciada y, en consecuencia, entiende, no ha traspasado sus límites.