

través de la colocación de un ejemplar de la misma en los tabloneros de anuncios de todas las dependencias, centrales y periféricas, de la Dirección General de Tráfico. En consecuencia, habida cuenta de que las citadas demandantes presentaron las aludidas reclamaciones -dándose, pues, por enteradas de la mencionada Circular- los días 11, 14 y 19 de abril de 1983 y que el recurso de amparo formulado por las mismas tuvo su entrada en este Tribunal el 31 de mayo siguiente, dicho recurso ha sido interpuesto notoriamente fuera del plazo legalmente establecido. Igualmente, el plazo en cuestión debe computarse a partir de la publicación en el tablón de anuncios de la susodicha Circular o, al menos, del último día de plazo para recurrir contra ésta -el 15 de abril de 1983- y no de la notificación personal de la misma, por lo que respecta también a la señora López-Malla, porque, aunque no reclamara como sus compañeras y ahora codemandantes contra aquella Circular, por los datos que se desprenden de las actuaciones que este Tribunal ha tenido a la vista, como todas las partes de este proceso, estaba en activo en dependencias en que fue publicada, mediante el correspondiente tablón de anuncios, la repetida Circular. Porque o la señora López-Malla estaba excedente en la fecha de publicación de la Circular 54/1983, en cuyo caso no tenía por qué comunicársele ni aquella ni la Sentencia, o estaba en activo, en cuyo supuesto, aunque no reclamara en vía administrativa contra la misma, empezó a correr el plazo desde la publicación de la Circular o, al menos, desde la terminación del plazo establecido en ella para impugnarla en dicha vía administrativa. En una y otra hipótesis, la consecuencia es que el 31 de mayo de 1983, fecha de interposición del recurso de amparo, había concluido con creces el plazo para hacerlo legalmente según lo dispuesto en el art. 44.2 de la LOTC.

Es obvio que la publicidad de las Circulares en un instrumento como el tablón de anuncios en las oficinas públicas implica respecto a los funcionarios que trabajan en las mismas y a los que aquéllas puedan afectar una carga de conocimiento, con sus lógicas consecuencias, que no puede equipararse a la publicidad que con respecto a los ciudadanos en general representan los diarios o boletines oficiales.

Pretender, por consiguiente, darse por enterados del contenido, suficiente y fehaciente, de una Circular debidamente publicada en un instrumento de conocimiento interno para los funcionarios destinados en la correspondiente oficina pública como es el tablón de anuncios, es tanto como desconocer la peculiaridad de la relación funcional y el correlativo entramado de derechos, deberes y cargas inherentes a la pertinente relación especial de la Administración con sus funcionarios.

Cuarto.-La extensa relación de antecedentes de la presente Sentencia pone a todas luces de relieve que las recurrentes conocieron antes de lo que habían afirmado; y de modo suficiente y fehaciente, la existencia y contenido esencial de la decisión judicial que han impugnado en amparo. Tal comportamiento procesal implica temeridad en el sostenimiento de la presente acción constitucional, por lo que procede la imposición de las costas del presente proceso, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 95.2 de la LOTC.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por doña María Teresa Calvo Leonor, doña Angeles Inés Casado Carrero, doña Eloisa López de Sancho y Sánchez, doña Carmen Sara González Lombardero y doña Erena López-Malla García, así como imponerles las costas del presente proceso.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 26 de marzo de 1985.-Jerónimo Arozamena Sierra.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Francisco Tomás y Valiente.-Antonio Truyol Serra.-Francisco Pera Verdaguer.-Firmados y rubricados.

6350 PLENO.-Recurso de inconstitucionalidad núm. 152/1984. Sentencia número 46/1985 de 26 de marzo.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begoña Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA:

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 152/1984, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los apartados tercero y cuarto del art. 19 de la ley de 24 de noviembre de 1983, de la Junta General del Principado de Asturias, por la que se regulan las tasas sanitarias de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

En el referido asunto han sido partes, don Juan Ramón Zapico García, como Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, y el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo López Villamil, asistido por el Abogado don Jesús González Pérez, en virtud de los poderes conferidos por el Presidente del Principado de Asturias. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.-La Junta General del Principado de Asturias dictó, con fecha 24 de noviembre de 1983, una Ley por la que se regulan las tasas sanitarias de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. El capítulo II del título II (arts. 19-24) de dicha Ley regula las tasas por prestación de servicios en el Hospital Psiquiátrico Regional. Dentro de esta regulación se encuentra el art. 19, que establece quiénes son los sujetos pasivos y los responsables del pago de la tasa, señalando que la obligación de pago recae directamente sobre el usuario, sin perjuicio de poder ser exigida a otras personas, naturales o jurídicas, que por razones civiles, legales o contractuales resulten responsables (ap. 1), y disponiendo que se exceptúa de la obligación al usuario en aquellos supuestos en que resulte directamente obligada al pago alguna entidad, en virtud de obligación legal o contractual (ap. 2).

Tras las anteriores disposiciones, los apartados tercero y cuarto del art. 19 de la Ley susodicha, establecen lo siguiente:

a) Que a los efectos del número anterior -es decir, del ap. 2- esa declara expresamente la responsabilidad de la Seguridad Social a través del Instituto Nacional de la Salud, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social y Decreto de Asistencia Sanitaria de 16 de noviembre de 1967 para el abono de los gastos de internamiento de beneficiarios de la Seguridad Social» (apartado 3).

b) Que en todos los supuestos «en que exista un responsable o una entidad directamente obligada al pago, como consecuencia de relaciones contractuales, incluida la Seguridad Social, de obligaciones civiles o derivadas de culpa o negligencia, los sujetos pasivos tendrán, a todos los efectos, la consideración de pacientes de pago total» (apartado 4).

La anterior norma fue publicada en el «Boletín Oficial» del Principado de Asturias núm. 279, de 6 de diciembre de 1983, y su exposición de motivos (apartado III) decía lo siguiente:

Respecto del Hospital Psiquiátrico Regional y servicios de él dependientes, la novedad más destacable que se introduce por la presente Ley, al margen de la adecuación de las tarifas a los costes actuales de prestación de servicios, viene constituida por la expresa declaración de responsabilidad de la Seguridad Social para el abono de los devengos que produzca la asistencia de sus asegurados en la Institución, todo ello en estricta aplicación de lo dispuesto en la Ley de la Seguridad Social y el Decreto de Asistencia Sanitaria de 16 de noviembre de 1967, cuya aplicación ha sido reconocida en numerosas resoluciones judiciales.

Con apoyo de esta abundante jurisprudencia, y a través de las previsiones contenidas en la presente Ley, se pretende invertir la situación actual que obliga a los afiliados de la Seguridad Social a recurrir contra la denegación de cobertura de asistencia, defendiendo los derechos colectivos de la población asturiana, al colocar a la Seguridad Social en la tesitura de ser quien recurra ante los Tribunales, en el caso de persistir en su negativa a reconocer el derecho a la asistencia psiquiátrica.

La trascendencia de la medida es también considerable en el orden económico, al permitir que, con exclusión del coste a soportar por los pacientes exentos de pago, el servicio se financie en su totalidad, descargando así el presupuesto del Principado de un grave esfuerzo financiero, el cual, por razón de su estructura de costes, predominantemente de personal, vena acusando una línea tendencial creciente, sin prácticamente contrapartidas de ingresos.»

Segundo.-El Consejo de Ministros, en la reunión celebrada el día 22 de febrero de 1984, decidió solicitar del Presidente del

Gobierno que promoviera recurso de inconstitucionalidad para impugnar el apartado tercero del art. 19 de la antes referida Ley, y el apartado cuarto del mismo art., en cuanto guarda conexión con el anterior. En cumplimiento de la mencionada decisión, el Presidente del Gobierno dio las órdenes oportunas a la Abogacía del Estado, la cual, por escrito fechado en 6 de marzo de 1984, interpuso el referido recurso, haciendo en él expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, y solicitando la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos aludidos por considerar que infringen el art. 149.1.6 de la Constitución y el art. 13 del Estatuto de Autonomía.

Constituirían —sintéticamente expuestos— fundamentos de la pretensión de que anteriormente se ha hecho mérito que la mayor o menor fundamentación, desde el punto de vista de la interpretación de la legalidad en materia de Seguridad Social, del criterio establecido en el precepto impugnado (de la «novedad» introducida en el mismo, según la califica la Exposición de Motivos) es una cuestión irrelevante, si se tiene presente la total falta de competencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para la regulación efectuada. Sin poner en duda que el derecho, constitucionalmente reconocido, a la protección de la salud, fundamenta, con arreglo al art. 53.3, la inequívoca extensión a la asistencia sanitaria psiquiátrica del mandato dirigido a los Poderes Públicos, en el núm. 2 del art. 43, es lo cierto que, en tanto no se dicte la Ley prevista en el referido precepto constitucional, la Comunidad Autónoma no puede deducir del art. 43 unas consecuencias que no se encaucen precisamente a través del régimen de la Seguridad Social. El art. 19.3 de la Ley de 24 de noviembre sitúa así de modo incontrovertible en el ámbito material de la Seguridad Social y al tratar de establecer un régimen legal de responsabilidad directa del Instituto Nacional de la Salud frente al Hospital Psiquiátrico Regional de Asturias, incide en el régimen económico de la Seguridad Social.

No puede discutirse la competencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para regular sus tasas sanitarias, tal como se definen en el núm. 2 del art. 1 de la propia Ley. Sin embargo, el núm. 3 —y por conexión, en lo que atañe a la referencia a la Seguridad Social el núm. 4— del art. 19 no se circunscriben a este objeto, sino que, interpretando, no importa si con mayor o menor fundamento, la legislación vigente en materia de Seguridad Social, incorporan un *novum* normativo a la misma en el sentido que explicita la Exposición de Motivos. Como consecuencia de ello, el régimen normativo de la Seguridad Social (y la regulación económico-financiera del INSALUD, en lo que se refiere a sus relaciones con el Hospital Psiquiátrico de Asturias) de no prosperar el recurso tendría como norma de directa e inmediata aplicación al tan repetido art. 19.3 de la Ley asturiana de 24 de noviembre de 1983.

La innovación introducida, por su trascendencia económica, tendría que calificarse como contenido propio de la legislación básica en cuanto materia sometida a una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la Nación, para asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencia, por cuanto refuerza la inviabilidad, en este ámbito, de una norma que singularice la posición del Hospital Psiquiátrico 1/1982, de 28 de enero), extremo digno de resaltarse, más que por su importancia en este caso, desde la perspectiva del reparto competencial, por cuanto refuerza la inviabilidad, en este ámbito, de una norma que singularice la posición del Hospital Psiquiátrico Regional de Asturias frente a la que con aquel carácter de común denominador normativo, general y uniforme, disciplina el régimen de la Seguridad Social, y las relaciones del INSALUD con entidades sanitarias ajenas a aquélla.

Aunque se considere el precepto analizado como aplicación y desarrollo de la legalidad vigente en materia de Seguridad Social, y, por ende, se estime que no contraviene la competencia estatal exclusiva respecto de la legislación básica de la Seguridad Social, hay que concluir en la total falta de competencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para dictarlo: porque, aun como norma de desarrollo fundada en una interpretación plausible de la legalidad vigente, el precepto legal, al declarar expresamente una responsabilidad directa del INSALUD frente al Hospital Psiquiátrico Regional de Asturias, incide en el régimen económico-financiero del INSALUD, y con arreglo al núm. 17 del art. 149.1, C.E., en este sector la competencia estatal es rigurosamente exclusiva en el sentido de no contraerse a las bases, sino de alcanzar a la totalidad de la ordenación normativa, y porque la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias no puede invocar siquiera las competencias de mera ejecución, con el alcance a los reglamentos organizativos que ha señalado el Tribunal Constitucional, a partir de su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo. El precepto discutido es de mera estructuración interna de la organización administrativa,

puesto que el destinatario directo de su eficacia normativa ha de ser el INSALUD. Además, la posible asunción de competencias autonómicas de ejecución de servicios de la Seguridad Social, que permite el art. 149.1.16 de la Constitución, la limita el Estatuto de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (de conformidad con el núm. 2 del art. 148), en su art. 13.1, a la futura asunción de competencias a través de alguno de los procedimientos indicados en el núm. 2 del mismo precepto estatutario.

Tercero.—La Sección Cuarta del Tribunal, en 14 de mayo de 1984, admitió a trámite el recurso interpuesto y ordenó dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y a la Junta General del Principado de Asturias, por conducto de sus respectivos Presidentes, a fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran oportunas.

Dentro del mencionado término comparecieron y efectuaron alegaciones don Juan Ramón Zapico García, como Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, y el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo López Villamil, en nombre del Presidente del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. Uno y otro, en sus escritos, solicitaron la desestimación del recurso:

a) El Presidente de la Junta General del Principado de Asturias alega que la interpretación de los preceptos impugnados, en su contexto de determinación de «sujetos pasivos y responsables» de la tasa sanitaria devengada, ha de situarse en un marco del que se desprende que la obligación de pago en sustitución del usuario del servicio, se condiciona a que la entidad o persona a quien se imputa, «resulte directamente obligada... en virtud de la obligación legal o contractual». Y por estimar que la Seguridad Social resulta obligada legalmente, en virtud de la legislación que en el apartado 3 de la Ley de Tasas Sanitarias se declara expresamente la responsabilidad para el abono de los gastos de internamiento de beneficiarios de la Seguridad Social. De este modo, la inclusión en el apartado 4 del precepto discutido incluye a la Seguridad Social, responde a la consideración y exigencia de que «exista» una responsabilidad u obligación directa de pago «como consecuencia de relaciones contractuales». Es forzoso, pues, concluir que los preceptos impugnados no imponen *ex novo* y por sí mismos una obligación a la Seguridad Social, sino que suponen la exigencia de una obligación preexistente, creada por la legislación general de la Seguridad Social o por vinculaciones contractuales. En los preceptos impugnados, la obligación de la Seguridad Social no se crea, ni se constituye, sino que simplemente «se declara», puesto que supone un débito preexistente, por vinculación legal o contractual previa. En correcta técnica jurídica, la fuente de la que emana la posible obligación no son los preceptos de la Ley del Principado, sino la regulación de la Seguridad Social o los contratos que entre este Organismo y el Principado hayan podido celebrarse. Solamente cuando la Seguridad Social resulte directamente «obligada al pago», en virtud de «obligación legal o contractual», será exigible tal responsabilidad. Por otra parte, se incluye a la Seguridad Social como responsable únicamente (apartado 4) «como consecuencia de relaciones contractuales», al igual que se incluye a quienes puedan resultar incurso en responsabilidad en virtud de otras «obligaciones civiles o derivadas de culpa o negligencia», sin que obviamente éstas tengan su nacimiento por razón de la Ley del Principado, sino que nacerán y se generarán con arreglo a las fuentes legales, contractuales o extracontractuales, de carácter general, fuera y al margen de la Ley impugnada.

Con esta perspectiva, resulta conveniente afrontar si verdaderamente la obligación de atención y pago por la Seguridad Social preexiste, en relación a la atención de sus beneficiarios y en el orden del internamiento psiquiátrico, y si tal obligación, de existir, tiene su fuente en alguna norma de carácter legal y puede nacer de vínculos contractuales. Al mismo tiempo hay que examinar si una Ley sobre tasas sanitarias puede determinar el sujeto pasivo y responsable de la tasa y atribuir a esta posición jurídica, a efectos de la exigencia de pago por cumplimiento de obligación o vínculo preexistente.

La Seguridad Social tiene atribuida por Ley la obligación de prestar a sus beneficiarios la atención psiquiátrica, incluso en régimen de internamiento, así como, caso de utilizar establecimientos ajenos, la de satisfacer los gastos que se produzcan con tal motivo. La proposición que queda enunciada no resulta, de suyo, presupuesto inexcusable previo para que la Ley del Principado pueda atribuirle la responsabilidad del pago de la tasa. En efecto, bastaría tomar por base, la mera posibilidad o potencialidad para que, de producirse el nacimiento posterior de esta obligación, se siguiese su determinación de sujeto pasivo o responsable de dicha tasa. Como asimismo, para atribuir igual condición a quien resulte obligado por vínculos de carácter contractual, no resulta imprescindible una relación contractual actual, sino que puede afectar, en su momento, a obligaciones nacidas de contratos posteriores celebrados y a partir del momento en que las obligaciones emanadas de los mismos sean exigibles.

La obligación legal de la Seguridad Social de prestar atención psiquiátrica a sus beneficiarios existe actualmente, aunque el Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, pretenda desconocerlo cuando afirma que «el Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre..., aparece referido a prestaciones de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, en cuyo ámbito no vienen considerándose incluidas las prestaciones de internamiento psiquiátrico».

El inciso transcrito contiene una afirmación no ajustada a la realidad. «No vienen considerándose —dice— incluidas las prestaciones de internamiento psiquiátrico en el ámbito de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Quizás lo entienda así la Seguridad Social, con una interpretación parcial e interesada. Quizás también por ello se ha dado lugar a una toma de postura de jurisprudencia, que, desde hace tiempo, entiende lo contrario, con base en la suficiente claridad de los preceptos legales que le atribuyen la obligación de atender al internamiento psiquiátrico de sus beneficiarios».

En el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, que aprueba el texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, se establecen como riesgos protegidos por la asistencia sanitaria «la enfermedad común o profesional» (art. 99), dentro de la finalidad general de su objeto de «prestación de los servicios médicos y farmacéuticos conducentes a conservar o restablecer la salud de los beneficiarios de dicho régimen, así como su aptitud para el trabajo» (art. 98). La asistencia sanitaria, conforme a lo que se establece en la disposición mencionada y en el Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, por el que se dictan normas sobre prestaciones de asistencia sanitaria (Decreto a que la propia Ley de Tasas del Principado se refiere y en que también se apoya el escrito de alegaciones de interposición de este recurso), comprende los servicios de medicina general y la práctica totalidad de las especialidades médicas, citándose expresamente, entre estas, la de neuropsiquiatría (art. 28 del Decreto de 16 de noviembre de 1967). En el mismo Decreto, con una tendencia de ampliación, se dispone que «la asistencia médica podrá prestarse de conformidad con las siguientes modalidades: Asistencia domiciliaria, asistencia ambulatoria, asistencia en régimen de internamiento» (art. 29). Para la asistencia en régimen de internamiento, el artículo 33 del Decreto (como el correlativo art. 104 del texto refundido de la Ley de la Seguridad Social), determina que «se prestará en las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social, así como en las clínicas, sanatorios y establecimientos de análoga naturaleza, públicos o privados...».

La especialidad de neuropsiquiatría, por tanto, está dentro y debe ser comprendida como prestación sanitaria en el ámbito de la Seguridad Social, y así es contrastable a diario. Dicha prestación, por medio de internamiento del beneficiario, no constituye, ni puede tomarse como prestación distinta, sino, como la legislación de la Seguridad Social expresa, una modalidad, prevista su satisfacción a través de Instituciones propias o ajenas, en este caso debiendo establecerse «el oportuno concierto», según reza el citado artículo 33, en su párrafo 1.

Con la obligación de atención sanitaria de internamiento psiquiátrico de los beneficiarios se empareja legalmente la de obligar contractualmente, si tal atención no la presta en sus propias Instituciones, mediante el «oportuno concierto», y para este supuesto, la obligación impuesta por la Ley 37/1962, sobre normas reguladoras de hospitales, de abonar los gastos ocasionados. En efecto, esta Ley de Hospitales, aplicable, según establece su artículo 3, «a los hospitales del Estado y sus Organismos Autónomos, los de la Seguridad Social... los de las Corporaciones Locales...», dispone, en el art. 11, que «los gastos ocasionados por la asistencia prestada en los hospitales a los enfermos correrán a cargo de las entidades o personas que, por razón de disposiciones legales o de contratos, tengan tal obligación. Los enfermos o sus representantes legales sólo vendrán obligados a satisfacerlos cuando, no existiendo otra entidad obligada al pago, tengan una capacidad económica, que será fijada reglamentariamente». En el art. 12 se concreta esta obligación general en lo que respecta a la Seguridad Social y, en el párrafo 2, expresamente se determina que «cuando la asistencia de sus beneficiarios se produzca en Instituciones sanitarias distintas, la Seguridad Social habrá de reintegrar los gastos...».

Este aspecto económico, que impone a la Seguridad Social la obligación de asumir los gastos de internamiento de sus beneficiarios, tiene su reflejo en la legislación específica. Así, en el ya citado Decreto de Asistencia Sanitaria de 16 de noviembre de 1967, bajo el epígrafe de «hospitalización no quirúrgica», dispone el art. 19 que «los internamientos acordados por la entidad gestora, conforme a lo previsto en este número no puedan efectuarse en ninguna institución cerrada, propia o concertada, de la Seguridad Social, podrán llevarse a cabo en cualquier establecimiento de la red hospitalaria nacional que cuente con instalaciones adecuadas, siendo los gastos ocasionados en tales casos a cargo de la Seguridad Social».

La jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo avala la interpretación que se da a los preceptos mencionados en orden a la obligación de la Seguridad Social de prestar atención a sus beneficiarios mediante internamiento psiquiátrico, así como la de abonar los gastos que tal internamiento produzca, si dicha atención se verifica en centros hospitalarios ajenos y es constante y reiterada doctrina jurisprudencial (como lo es igualmente la de las Magistraturas de Trabajo) la afirmación de ambos extremos.

La Ley del Principado de Asturias, impugnada en este recurso, es una Ley de tasas sanitarias que se ajusta a las competencias de la Comunidad Autónoma en este orden y a la regulación general sobre imposición de tributos. Aunque el Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, afirma que «no puede discutirse la competencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para la regulación de sus tasas sanitarias», hace el Principado conveniente dejar sentado, sin perjuicio de entrar posteriormente en la vertiente constitucional, que la regulación de las tasas se ajusta escrupulosamente al objeto pretendido, sin extralimitación alguna.

La Ley regula las tasas por prestación de un servicio dependiente del Principado, de conformidad con lo establecido en el artículo 133.2 de la Constitución; en relación con lo previsto por el art. 24.8 del Estatuto de Autonomía de Asturias y el art. 7.1 de la Ley Orgánica 8/1983, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La regulación no podría dejar determinar los sujetos pasivos del tributo y los sujetos responsables del mismo, de conformidad con las previsiones contenidas en los arts. 10 y concordantes de la Ley General Tributaria y, específicamente, con la prescripción contenida en el art. 5.1 de la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre tasas y exacciones parafiscales. Imperativo legal que si, por una parte, tiene su reconocimiento en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (Sentencia de 16 de noviembre de 1981, en la que se afirma la necesidad de que sea el Parlamento autónomo quien «determine los elementos esenciales del tributo»), viene exigido, de otro lado, por la naturaleza de la figura tributaria.

Al regular el sujeto pasivo de la tasa, resulta congruente y necesario determinar las situaciones que puedan dar lugar a una sustitución de sujetos o a solidaridad entre ellos. Y en este orden, quienes por Ley les resulta atribuida una obligación de pago, o mediante contrato hayan consentido, o igualmente se hayan obligado, deben ser tomadas en cuenta, y por razón del carácter tributario de la Ley (interpretación restrictiva y no aplicación de presunciones), debidamente explicitados. Sucede, sin embargo, que tales situaciones no siempre se presentan concretas y determinadas, sino que, en ocasiones, se ofrecen dotadas de generalidad o abstracción y así se han de figurar para que, cuando se determinen o actualicen, puedan ser subsumibles. Tal sería el caso de la condición de sujeto responsable que podría derivarse de una obligación civil como la que puede provenir del derecho a alimentos. Previsión de supuestos que la Ley ha de hacer para anudar al sujeto responsable del pago de la tasa el hecho impositivo y que no se agota con las situaciones abstractas; ni puede desconocer aquellas otras en que la realidad y la experiencia atestiguan la presencia, en un alto porcentaje de casos, de un responsable concreto. En este sentido, como se afirma en la exposición de motivos y se recoge en el texto de los preceptos legales impugnados, se atribuye la condición de sujeto responsable a la Seguridad Social en «aquellos supuestos en que resulte directamente obligada al pago... en virtud de obligación legal o contractual» y «se declara expresamente la responsabilidad... de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social y Decreto de Asistencia Sanitaria de 16 de noviembre de 1967, para el abono de los gastos de internamiento de beneficiarios de la Seguridad Social» (art. 19, párrafos 2 y 3). Y, asimismo, se incluye a la Seguridad Social como Entidad directamente obligada al pago si tal obligación viniese atribuida «como consecuencia de relaciones contractuales» (id., párrafo 4).

La regulación aludida no constituye ninguna obligación a cargo de la Seguridad Social, sino que simplemente la declara, puesto que ésta nace al margen de la Ley del Principado. Hay que matizar, no obstante, que la pretensión (muy propia de una Ley de tasas) es garantizar adecuadamente el cumplimiento de la obligación preexistente y que motivos aobrados existan para tratar de garantizar aquella, por la habitualidad con que viene siendo conculcada, quizá por el interesado argumento, que todavía se mantiene en el recurso, de que la Seguridad Social no incluye entre sus prestaciones la asistencia psiquiátrica en régimen de internamiento. Lo que supone una opinión contraria a las previsiones legales y a las reiteradas interpretaciones jurisprudenciales.

La mención de la Seguridad Social en la Ley impugnada no significa, como el Abogado del Estado afirma, incorporación alguna de un *novum* normativo en el sentido de creación de obligación no existente, sino tan sólo en el de facilitar su exigibilidad. Porque la realidad es que el precepto impugnado tiene tan absoluta carencia

de originalidad que basta compararlo con el art. 11 de la Ley de 21 de julio de 1962 sobre normas reguladoras de hospitales.

Desde la óptica del servicio prestado que la tasa retribuye y por razón de la entidad que lo presta, cabría considerar la exigibilidad a la Seguridad Social del pago de aquella en virtud de la aplicación de las disposiciones contenidas en el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, sobre Haciendas Locales. La Comunidad Autónoma de Asturias, en virtud de la asunción de las competencias, medios y recursos de la extinguida Diputación Provincial de Oviedo, tiene como norma al respecto dicha disposición legal, en la que, entre otras cosas, se establece su competencia para establecer tasas por prestación de servicios «incluso cuando los gastos deban sufragarse por otras entidades de cualquier naturaleza» (artículos 135 y 139); la consideración de «sustitutos del contribuyente» de «las personas o entidades que tengan la obligación legal o pactada de atender a los usuarios del servicio» (art. 10.4 en relación al artículo 140) y, en definitiva, la posibilidad de hacer recaer la tasa sobre la persona o entidad obligada respecto al usuario del servicio prestado. Lo que sucede es que, desconociendo estos preceptos y otros anteriormente citados, la Seguridad Social incumplía su obligación y ello avocaba a reclamaciones individuales en las que, a veces, la condición de los ingresados —en frecuentes situaciones de incapacidad— dificultaba, cuando no impedía, su éxito final. En cualquier caso, la condición de sujeto responsable que en la Ley de Tasas se atribuye a la Seguridad Social, no añade un ápice en lo que atañe a su anterior obligación legal existente. Aunque las cosas se quieran ver desde la vertiente de la atribución de responsabilidad directa, resulta que ésta venía ya anteriormente prescrita. Y tampoco supone una ampliación o agravación de la responsabilidad legalmente contraída, ni la supresión o limitación de los requisitos que pudiera exigir a sus beneficiarios, ni una mayor onerosidad, por cuanto la posición del sujeto tributario viene delimitada con la misma extensión en que aquella exista, o, dicho en los términos de la Ley impugnada, la responsabilidad se concreta y resulta exigible «de conformidad con lo dispuesto en la Ley de la Seguridad Social y Decreto de Asistencia Sanitaria...».

Desde otra perspectiva, y de modo negativo, si la legislación sobre tasas impugnada no contemplase, incluso expresamente, la responsabilidad que la Ley atribuye en este orden a la Seguridad Social, estaría incurriendo en una omisión. Y, por supuesto, si acogiese la doctrina mantenida en este recurso por el Abogado del Estado, incurriría, con toda seguridad, en ella, al permitir injustificadamente que se prestase un servicio a cargo de otra entidad —que, además, recibe contrapartida por ello— sin que abone el importe del mismo. Principio contrario abiertamente al carácter restrictivo y explícito de las exenciones, reducciones o bonificaciones, según se desprende del art. 133 de la Constitución y tiene su sanción en los artículos 10, 14 y 15 de la Ley General Tributaria, en el art. 9.2 en relación al art. 140 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, y hasta su respaldo interpretativo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia que, en Sentencia de 17 de junio de 1981, sostiene la imposibilidad de pretender un «trato fiscal privilegiado», particularmente «desde la promulgación de la vigente Constitución...».

Así como la efectiva exigencia de responsabilidad tributaria de la Seguridad Social va a depender de su propia voluntad, por cuanto nada impide en esta Ley de Tasas Sanitarias del Principado de Asturias que no incurra en el pago si sus propios servicios atienden a los pacientes que requieran internamiento psiquiátrico, en mayor medida dependerá de su voluntad colocarse en la posición de sujeto responsable, por vínculo contractual, que por hipótesis se genera con la insoslayable prestación de su consentimiento. Pero es el caso que igualmente remisa se ha mostrado en el cumplimiento de la obligación legal que en eludir la celebración de un contrato o convenio que permita resolver las situaciones planteadas. Su postura ha venido siendo —al menos frente al Principado de Asturias, que no, al parecer, en otras regiones o provincias— la de simplemente eludir o no afrontar eficazmente la situación creada, lo que explica la necesidad de promover el cumplimiento de aquellas obligaciones por parte del Principado que en eso consiste la «novedad» de los preceptos impugnados, cual se recoge en la exposición de motivos.

Si, en hipótesis, se exonerase a la Seguridad Social del pago de las tasas por prestación de servicios a sus beneficiarios, su importe habría de recaer sobre éstos, y al así aplicarla se produciría una situación de notoria injusticia por cuanto han estado cotizando para el disfrute del derecho a la atención legalmente debida. Y, simultáneamente, habría un enriquecimiento injusto por parte de la Seguridad Social, que se beneficiaría en igual medida bien a costa de sus asegurados o bien soportando indebidamente el gravamen el Principado de Asturias, a quien, de suyo, sólo le corresponde afrontar el cargo por los pacientes atendidos que hayan obtenido en legal forma el carné de beneficencia.

Los preceptos impugnados no suponen vulneración alguna de otros constitucionales o estatutarios, ya que no invaden competen-

cias del Estado, ni desarrollan la legalidad vigente en materia de Seguridad Social, ni asumen competencias de ejecución de servicios de dicha Institución. El Principado de Asturias ejerce, simplemente, una competencia propia con la aprobación de unas tasas por prestación de sus propios servicios. Es punto de partida el hecho innegable de que el precepto impugnado se integra en la Ley del Principado de Asturias que regula las tasas sanitarias por prestación de servicios. La competencia de la Comunidad Autónoma para regular tales tasas ya se ha acreditado y, en general, la reconoce el Abogado del Estado. Sentado este principio, no cabe afirmar la falta de competencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para la regulación efectuada, porque la regulación efectuada ha de situarse en su verdadero marco y ha de dotarse de su exacto contenido y alcance. Se trata de una modestísima Ley de Tasas de la Comunidad, heredera de las anteriores Ordenanzas de tasas de la extinguida Diputación Provincial, por prestación de sus servicios. Entender que, con ella, se puede desarrollar nada menos que el derecho a la protección de la salud, constitucionalmente garantizado, es una extrapolación infundada. La Ley del Principado no extiende la protección sanitaria a nadie a quien antes no le hubiera sido otorgada, ni asume papel o impone obligación nueva alguna a la Seguridad Social. Simplemente, en su ámbito de regulación tributaria, pretende cobrar por los servicios prestados en sus establecimientos a quienes ya tengan la obligación de pago de los mismos. Las obligaciones de atención al enfermo psiquiátrico y de pago por el servicio prestado en Instituciones ajenas está ya atribuido a la Seguridad Social y, por consiguiente, no deriva de la Ley del Principado. Que, como se dice en las alegaciones del Abogado del Estado, la nueva Ley de Tasas del Principado incida en el «régimen económico de la Seguridad Social» es algo que no resulta correctamente expresado, ni se acredita. Puede incidir en la economía de la Seguridad Social, pero no en su «régimen económico», a la manera como incidiría cualquier crédito reconocido que pretendiese hacer efectivo cualquier otro acreedor. Y en la economía, que no en el régimen económico, incidirá si la Seguridad Social, que está obligada a pagar por la atención de sus pacientes, hasta ahora venía siendo remisa y desde ahora se le podrá exigir su cumplimiento con el adecuado instrumento legal. Pero afirmar que al tener que pagar o satisfacer las propias obligaciones por la Seguridad Social contraídas, o las que le vienen (y ya venían) impuestas legalmente, es definir su régimen económico carece de congruencia y no está justificado.

En efecto, el régimen económico de la Seguridad Social está regulado, fundamentalmente, en el capítulo VIII del título I del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Seguridad Social y de la Ley de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora de su régimen general, cuyo capítulo precisamente se titula «Régimen económico y financiero». Y según esta regulación, el régimen económico se define por conceptos tales como el «patrimonio de la Seguridad Social» (bienes, derechos y acciones, cuotas o recursos, etcétera, cfr. arts. 48 y 49); las «facultades de las entidades gestoras» (administración, custodia, enajenación, inversión, del art. 50); los «recursos generales de la Seguridad Social» (aportaciones, cotizaciones, frutos e ingresos, en el art. 51); «sistema financiero y de inversiones» (arts. 52 y 53). Ni que decir tiene que la Ley de Tasas del Principado, por su ámbito material, ni atañe, ni afecta, ni deroga o modifica, ni siquiera sanciona, en tales materias, respecto de las que, desde luego, toda regulación de una Comunidad Autónoma supondría una intromisión, si efectivamente las tomase como objeto de su legislación.

El precepto impugnado es una mera aplicación de la legalidad vigente en materia de Seguridad Social, pero no desarrolla ésta, ni mucho menos contraviene competencia estatal alguna; ni exclusiva ni compartida, ni siquiera asumida o asumible por la Comunidad Autónoma. Intentar confrontar, por tanto, el precepto del Principado de Asturias con el art. 149.1.17.ª de la Constitución no resulta adecuado. El precepto controvertido no invade competencia del Estado, ni regula o desarrolla en absoluto la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, ni trata de asumir, modificar o ejecutar sus servicios. Lo único que, en su caso, supone es, respecto de los servicios prestados en un establecimiento de la Comunidad Autónoma, la regulación de la percepción de tasas que, si afectan a la Seguridad Social, es exclusivamente en cuanto allí envíe a sus pacientes, y en cuanto, por este hecho, viene obligada, por la propia legislación estatal tan citada, a satisfacer los gastos ocasionados. El significado del concepto constitucional de «legislación básica» lo ofrece la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, que el escrito de alegaciones del Abogado del Estado recoge. En tal concepto, no sólo es forzado, sino, incluso, impensable, intentar subsumir el precepto de la Ley asturiana recurrido.

El constitucionalmente inocuo precepto impugnado es sólo consecuencia de la competencia de la Comunidad Autónoma para regular las tasas por prestación de sus servicios. Competencia que,

El capítulo II de la Ley del Principado de Asturias, Ley de 24 de noviembre de 1983, regula las tasas que deben regir en el Hospital Psiquiátrico del Hospital Regional de Asturias. Dentro de él, el apartado 1.º, del art. 19 enuncia los títulos civiles, legales o contractuales por cuya virtud una persona natural o jurídica distinta del usuario puede ser responsable de la obligación de pago de la tasa, contemplando el número 2.º los supuestos en que existe un obligado directo distinto del usuario en virtud de obligación legal o contractual. En esa misma línea, el núm. 3.º declara expresamente la responsabilidad de la Seguridad Social a través del Instituto Nacional de la Salud, «para el abono de los gastos de internamiento», 3 de beneficiarios de la Seguridad Social» y el núm. 14.º ratifica la misma idea con el inciso de «incluida la Seguridad Social».

La exposición de motivos, que en los antecedentes de esta Sentencia ha sido transcrita, pone de relieve el deseo manifestado por el legislador comunitario al señalar que la «novedad más destacable que se introduce por la presente Ley es la expresa declaración de responsabilidad de la Seguridad Social para el abono de los devengos que produzca la asistencia de sus asegurados en la Institución». Se añade después que ello se hace en estricta aplicación de lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social y en el Decreto de Asistencia Sanitaria de 16 de noviembre de 1967, Decreto 2766/1967, cuya aplicación, se dice también, ha sido reconocida en numerosas resoluciones judiciales.

2. El apartado 17 del art. 149.1 de la Constitución atribuye competencia al Estado para todo lo que se refiera a la legislación básica y al régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. Una exégesis somera del precepto permite concluir que lo que el artículo 149.1.17 permite a las Comunidades Autónomas es la ejecución de los servicios de la Seguridad Social, de suerte que consiente lo que se ha venido denominando competencia de ejecución. Por ello, constituye competencia exclusiva e indeclinable del Estado todo lo relativo al régimen económico de la Seguridad Social.

3. El art. 13 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias establece un elenco de competencias sobre una serie de materias, entre las que se encuentra la mencionada en el apartado b) de la Seguridad Social, pero deja bien en claro que estas competencias sólo las ejercerá el Principado de Asturias en los términos que el apartado segundo del mencionado art. señala. Y estos términos son, obviamente, la ampliación de las competencias estatutarias, una vez transcurridos los plazos previstos en el artículo 148.2 de la Constitución o la existencia de transferencias que hayan seguido el procedimiento del art. 150.2. Se desprende de ello que, si bien en el momento actual la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias tiene competencia para regular el régimen del Hospital Provincial de Asturias, y sus tasas, no la tiene para incidir legislativamente en el régimen jurídico y económico de la Seguridad Social.

4. Por la razón antedicha, hay que considerar que contraviene los mencionados preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía la puesta a cargo de la Seguridad Social, a través del Instituto Nacional de la Salud, de la obligación de pago de las tasas hospitalarias por las prestaciones que en el Hospital Psiquiátrico Provincial se realicen a favor de beneficiarios de la Seguridad Social. Para llegar a la conclusión anterior no es necesario —antes bien, es perturbador— entrar en el debate acerca de si la Seguridad Social está o no obligada a la prestación de asistencia psiquiátrica a sus beneficiarios o respecto de qué tipo de asistencia la obligación existe. Ni hay que entrar tampoco a decidir si, satisfecha dicha obligación por una entidad distinta como en este caso es el Hospital Psiquiátrico Provincial, existe o no, y por qué título, la obligación del pago de las tasas; ni si esta obligación nace del juego conjunto de la Ley General de la Seguridad Social y el Decreto de 16 de noviembre de 1967, o por cualquier otro tipo de razón jurídica, como puede ser el cumplimiento de una deuda ajena o la acción de enriquecimiento sin causa o cualquiera otras expedientes o técnicas similares, pues lo cierto es que el art. 19 de la Ley de 24 de noviembre de 1983 no lleva a cabo una enunciación de unas consecuencias jurídicas que derivaran de otras normas, sino que es una norma legal con sustantividad propia, que, en caso de poseer legitimidad constitucional, supondría un nuevo título *ex lege*, que se sumaría a los que con anterioridad pudieran existir como título nuevo y con vida propia en el terreno de la juridicidad, aunque ahora se quiera limitar su alcance a ser puramente declarativo de lo estatuido en otras normas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Declarar inconstitucional en la Ley de 24 de noviembre de 1983 del Principado de Asturias, por la que se regulan las tasas sanitarias de dicha Comunidad Autónoma, el apartado tercero del art. 19 y el inciso «incluida la Seguridad Social» del apartado cuarto del citado art. 19.

Publiquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 26 de marzo de 1985.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Lorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.

6351

Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 811/1983. Sentencia número 47/1985, de 27 de marzo.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente; don Francisco Rubio Lorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado:

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por doña Pilar Sala Ribalta, representada por el Procurador don Federico de Olivares Santiago y bajo la dirección del Letrado don José Manuel Gómez de Miguel, sobre Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 4 de Barcelona por despido, y de él que han comparecido el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y la «Compañía de María Nuestra Señora, Colegio Lestonnac», representada por el Procurador don Enrique Hernández Tabernilla, siendo ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El Procurador de los Tribunales don Federico Olivares, en nombre y representación de doña Pilar Sala Ribalta, interpuso ante este Tribunal recurso de amparo contra la Sentencia dictada por el Tribunal Central de Trabajo el 27 de septiembre de

1983, confirmatoria de la pronunciada por la Magistratura de Trabajo núm. 4 de las de Barcelona en los Autos 1571/1982, con fecha 29 de septiembre de 1982. Considera violados la recurrente sus derechos «a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales» y de «igualdad ante la Ley» reconocidos por los artículos 24 y 14 respectivamente, de la Constitución.

La demandante prestaba sus servicios como Profesora titular de EGB en la Empresa dedicada a la enseñanza no estatal «Col. Legi. Lestonnac», en Mollet de Vallés (Barcelona). Según consta en un resultando de la Sentencia de Magistratura, el 23 de julio de 1982 la Empresa envió a la actora una carta de despido cuyo texto era el siguiente: «Muy señora nuestra: Lamentamos tener que notificarle que a partir de la recepción de la presente carta queda rescindida su relación laboral y, en consecuencia, puede Vd. considerarse despedida. Los motivos que justifican esta grave decisión son los que a continuación le exponemos: a) Por su disconformidad con las normas de la Dirección del Centro, creando con ello fricciones que deterioran los criterios que presiden la enseñanza en esta Institución; b) Por desarrollar Vd. su actividad profesional en forma que no se ajusta el horario que rige nuestro Centro y que velando por el mismo hemos de cumplir todos y hacer cumplir. Tiene a su disposición en nuestra oficina la correspondiente liquidación de partes proporcionales y vacaciones. Sin más por el momento le saludamos atentamente». La Profesora despedida interpuso demanda ante la Magistratura de Trabajo núm. 4 de las de Barcelona, en cuya Sentencia se lee que la nulidad del despido que queda incluido en el ámbito del art. 17.1 de la LET «es una nulidad radicable», citando al efecto la Sentencia de esta Sala de 23 de noviembre de 1981, ya que siendo su causa una discriminación contraria a tal precepto y, por lo mismo, al art. 14 de la Constitución y al 16.2 si