

	PAGINA		PAGINA
indemnización solicitada con base al art. 121 C.E. por estimar que no existe procedimiento específico para su reclamación. B.1	17	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 102/1989, de 5 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.15	31
Sala Segunda. Sentencia 129/1989, de 17 de julio. Recurso de amparo 987/1987. Contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo recaída en suplicación en autos sobre reclamación por vulneración del derecho fundamental a la educación. B.5	21	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 103/1989, de 8 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.15	31
Sala Segunda. Sentencia 130/1989, de 17 de julio. Recurso de amparo 1.383/1987. Contra Sentencia de la Magistratura de Trabajo de Soria, dictada en autos sobre extinción de contrato de trabajo, confirmada en suplicación por Sentencia del Tribunal Central de Trabajo. Vulneración del derecho a la tutela efectiva: Subsanabilidad de efectos procesales. B.7	23	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 104/1989, de 8 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.15	31
Sala Segunda. Sentencia 131/1989, de 19 de julio de 1989. Recurso de amparo 283/1988. Contra Sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz, confirmatoria de otra dictada por el Juzgado de Distrito núm. 2 de Badajoz en juicio de cognición. Supuesta vulneración de los arts. 14, 22 y 35 C.E.: Colegiación obligatoria para ejercicio de la Medicina. Voto particular. B.10	26	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 105/1989, de 8 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.16	32
Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 98/1988, de 1 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.15	31	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 108/1989, de 8 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.16	32
Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 99/1989, de 5 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.15	31	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 109/1989, de 8 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.16	32
Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 100/1989, de 5 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.15	31	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 238/1988, de 12 de diciembre de 1988, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 11, de 13 de enero de 1989. B.16	32
Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 101/1989, de 5 de junio de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 158, de 4 de julio de 1989. B.15	31	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 246/1988, de 19 de diciembre de 1988, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 11, de 13 de enero de 1989. B.16	32

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**19260** Pleno. Sentencia 124/1989, de 7 de julio. Conflicto positivo de competencia 792/1984. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1.314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 792/84, suscitado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su

Abogado don Manuel María Vicens Matas, en relación con los epígrafes a), b), c), e), i), l) y m) del art. 1.1 del Real Decreto 1.314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, y en el que ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer del Tribunal.

### 1. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 16 de noviembre de 1984, don Manuel María Vicens Matas plantea, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, conflicto positivo de competencia en relación con los apartados a), b), c), e), i), l) y m) del art. 1.1 del Real Decreto 1.314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, tras haber requerido de incompetencia al Gobierno de la Nación por escrito de 7 de septiembre de 1984 y haber sido rechazado el requerimiento según acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en la reunión celebrada el día 10 de octubre siguiente.

2. En apoyo de su pretensión, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña formula las alegaciones siguientes:

a) En primer término, señala que la naturaleza y el carácter con los que aparece concebida la Tesorería General de la Seguridad Social ponen de manifiesto que en este caso no se está en presencia de unas normas de organización que puedan interpretarse en el sentido de que el Estado distribuye entre sus órganos competencias de las que es titular para que las ejerzan solamente en el ámbito territorial que les corresponde, sino de una regulación que parte del presupuesto de que el Poder central goza de todas las atribuciones para gestionar el régimen económico de la Seguridad Social en todo el territorio español, como lo corrobora la parte expositiva del Real Decreto controvertido, en la que se sitúan en la Tesorería General «los mecanismos de realización de los principios de solidaridad financiera y caja única del sistema», y se justifican sus competencias en materia de inscripción de empresas y de afiliación, altas y bajas de los trabajadores en el objetivo de que «se gestionen por un único organismo los actos que originan el nacimiento y extinción de las relaciones jurídicas con la Seguridad Social y se facilite el cumplimiento de las obligaciones creadas al amparo de tales vínculos». Siendo esto así, se ha pretendido reasumir inconstitucionalmente unas competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, e incluso competencias correspondientes a servicios transferidos, dada la amplitud y generalidad de los preceptos impugnados.

b) En segundo lugar, examina la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña en materia de régimen económico de la Seguridad Social. A este respecto señala que, si bien un reducido sector doctrinal ha mantenido que la posibilidad de ejecución autonómica se cina a los aspectos ajenos al régimen económico de la Seguridad Social, tal interpretación resulta inaceptable, pues, basada en algunas de las características que había venido teniendo la Seguridad Social en nuestro país, pretende moldear los preceptos constitucionales según las exigencias del ordenamiento preconstitucional; pero lo cierto es que, como ya la propia Administración Central ha tenido ocasión de decir, «cabría sostener que no pertenece al Estado, ni originaria ni globalmente, la titularidad de la gestión, sino directamente y sin necesidad de previa transferencia estatal a las Instituciones territoriales. En favor de esta interpretación jugaría el inciso final del núm. 17 del art. 149.1 de la Constitución: (...) sin perjuicio de la ejecución de sus servicios (es legítimo entender que tanto los derivados de la legislación básica como los relacionados con su régimen económico) por las Comunidades Autónomas».

En cualquier caso, lo que cuenta es que el Tribunal Constitucional haya realizado idéntica interpretación del art. 149.1.17.º de la Constitución en la Sentencia de 20 de abril de 1983, que ha considerado que en materia de régimen económico de la Seguridad Social, para determinar la competencia en un supuesto concreto, ha de calificarse si la decisión origen del conflicto es o no de carácter normativo, pues en el primer caso la competencia correspondería al Estado y en el segundo a la Generalidad, que ha asumido la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. De esta suerte, el deslinde entre las facultades estatales y autonómicas sobre el régimen económico de la Seguridad Social se efectúa mediante la atribución al Estado de la totalidad de las potestades normativas y a la Generalidad de la potestad de gestión, que hay que entender equiparada a la de administración o ejecución, como lo confirman el art. 149.1.28.º de la Constitución y su correlativo en el Estatuto catalán.

Al margen de lo expuesto, el Consejo Ejecutivo considera oportuno subrayar que la Generalidad ha asumido competencias ejecutivas dentro del respeto al principio de solidaridad, pues el sistema será solidario si las normas sobre cotizaciones, prestaciones, elaboración de presupuestos, etc., conducen a que sea solidaria la contribución a la carga y la percepción de prestaciones, razón por la cual es evidente que las funciones de gestión de la Tesorería no pueden jugar un papel destacado en esta cuestión, toda vez que han de ser exclusivamente ejecutoras de las disposiciones, solidarias o insolidarias, que regulen los ingresos y los gastos del sistema. Asimismo, se respeta el carácter unitario del sistema, pues no obsta éste a que su gestión económica se pueda llevar a cabo por las Comunidades Autónomas, tal y como se han cuidado en poner de relieve la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía del País Vasco y el art. 33.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

Además, afirma el Consejo Ejecutivo, no ha de olvidarse que al transferirse a las Comunidades Autónomas la gestión de determinados servicios —en el caso de Cataluña, los del INSALUD e INSERSO, efectuada por el Real Decreto 1.517/1981, de 8 de julio— se traspasaron de hecho competencias que antes estaban en manos de la Tesorería General, lo que pone de relieve la asunción de una buena parte de la gestión financiera, patrimonial y económica de la Seguridad Social, de modo que el hecho de que las Comunidades Autónomas —al menos, la Generalidad de Cataluña— puedan organizar y administrar «todos» los servicios relacionados con la Seguridad Social (art. 17.4 EAC) lleva a la conclusión de que dichas Comunidades han de poder ejercer todos los actos de gestión económica inherentes a tales servicios.

c) A continuación, se exponen las razones por las que los apartados impugnados del art. 1 del Real Decreto 1.314/1984, de 20 de junio, invaden la competencia que a la Generalidad le reconoce el art. 17.2, b), de su Estatuto, en relación con el art. 149.1.17.º de la Constitución. El apartado a) es un claro exponente del ejercicio de típicas funciones

ejecutivas en materia de Seguridad Social que, en el ámbito territorial de Cataluña, pertenecen a la Generalidad, a la que incluso, cabría afirmar que le corresponden también en este punto competencias normativas en desarrollo de la legislación básica del Estado, toda vez que, en puridad, las actuaciones descritas en dicho apartado no forman parte del régimen económico de la Seguridad Social. Los apartados b), c) y l) reflejan claramente algunas de las funciones, decisiones y actuaciones más características en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, como es la recaudación, con sus diversas incidencias, de los recursos necesarios para la financiación de los servicios. Lo mismo cabe decir del apartado e), pues la ordenación de pagos es una mera operación administrativa de gestión tendente a satisfacer las obligaciones económicas de la Seguridad Social que, respecto de las no derivadas de las prestaciones económicas a los beneficiarios del Sistema, la Generalidad viene ya efectuando desde los traspasos de los servicios del INSALUD y del INSERSO, y las movilizaciones de fondos con actos de gestión, atribuidos incluso a las Tesorerías Territoriales por Orden de 31 de enero de 1979. El apartado i) enuncia una competencia que de modo patente corresponde a la Generalidad, pues la apertura de cuenta se justifica, según se sigue del art. 4 del Real Decreto 2.318/1978, de 15 de septiembre, por razones estrechamente vinculadas a una mejor y más eficaz gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Finalmente, el apartado m) cierra, por su carácter expansivo y genérico, toda posibilidad a la Generalidad de Cataluña para ejercer en su territorio las competencias ejecutivas o de gestión que estatutariamente le corresponden sobre el régimen económico de la Seguridad Social.

d) Por último, y como consideración final, advierte el órgano promotor del conflicto que, como quiera que los citados apartados vulneran gravemente las atribuciones de la Generalidad, sin perjuicio de que, dado el diferente nivel de competencias entre las Comunidades Autónomas, podría declararse simplemente, si el representante procesal del Gobierno lo alega y el Tribunal, como lo ha hecho en la Sentencia de 18 de octubre de 1984, lo estima pertinente, que tales apartados no son de aplicación en el territorio de Cataluña, el promotor del conflicto solicitará la declaración de su nulidad, lo que hace en el suplico de su escrito, en el que interesa, además, que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

3. Por providencia de 21 de noviembre de 1984, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acuerda admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para la evacuación del trámite de alegaciones, dirigir comunicación al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente del mismo a los efectos previstos en el apartado 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; ordenar la publicación de la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», y, no habiéndose aportado con la demanda los documentos de requerimiento de incompetencia al Gobierno y del rechazo por éste de dicho requerimiento, conceder un plazo de diez días a la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para que los presente.

4. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña remite los documentos requeridos por escrito de 28 de noviembre, recibido por su Abogado representante, y la Sección, por providencia de 5 de diciembre, acuerda unirlos a las actuaciones, junto con los documentos que acompaña, de todo lo cual se entrega copia al Abogado del Estado.

5. En el trámite conferido al Gobierno de la Nación comparece el Abogado del Estado, quien, por escrito de 11 de diciembre de 1988, interesa del Tribunal una prórroga del plazo para evacuar el traslado de alegaciones, que la Sección concede en diez días más por providencia de 19 de diciembre, formulando el Abogado del Estado, en escrito de 2 de enero de 1985, las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Se analiza, en primer lugar, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en particular, la Generalidad de Cataluña, en materia de Seguridad Social, según resulta de los arts. 149.1.17.º de la Constitución y 17.2, b), del Estatuto de Cataluña, observando a este respecto cómo en el primero de los preceptos citados la atribución al Estado de competencias sobre el régimen económico de la Seguridad Social se realiza en bloque, sin distinguir entre facultades normativas y ejecutivas, y cómo, si bien el segundo de los preceptos citados atribuye a la Generalidad la gestión del régimen económico, el nivel de intervención o participación autonómica viene necesariamente condicionado por los principios que inspiran la normativa estatal en la materia, principios que, de conformidad con lo dispuesto, con origen en la base 18.º de la Ley de Bases 193/1963, de 28 de diciembre (reafirmada en el art. 5 de la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero), por la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, son el de Solidaridad y el de caja única (este último ratificado por el art. 1 del Real Decreto-ley 10/1981, de 19 de junio, que fue expresamente declarado constitucional —salvo en lo atinente a su disposición adicional, que aquí no viene al caso— por la STC 29/1982); para cuya efectividad ha sido instrumentada

la Tesorería General de la Seguridad Social, debiendo significarse que el de caja única quedaría desvirtuado si no existiera un único órgano titular de los recursos financieros en el sistema de la Seguridad Social, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, del mismo modo que el de solidaridad financiera implica la adecuada distribución en el tiempo y en el espacio de los fondos de dicho sistema e impide, dentro del mismo, cualquier tipo de privilegio o disfuncionalidad atentatorios de lo establecido en los arts. 2 y 138 de la Constitución.

Es en este contexto, añade el Abogado del Estado, en el que ha de delimitarse la extensión de las facultades de gestión del régimen económico de la Seguridad Social, sin que sea constitucionalmente correcta la identificación que por la Generalidad se hace en su escrito entre la gestión y la ejecución de dicho régimen. La Constitución es muy clara al atribuir en bloque al Estado la competencia exclusiva sobre todo el régimen económico de la Seguridad Social, por lo que no es admisible que, al amparo del art. 17.2, b), del Estatuto catalán, se pretenda vaciar de contenido la competencia estatal del art. 149.1.17.ª de la Constitución, pues, como ha señalado la STC 18/1982, no es sólo el texto estatutario el que ha de ser analizado para determinar la extensión de la competencia de la Generalidad.

En conclusión, agrega el Abogado del Estado, lo que ha de decidirse es si, a la luz de los principios de caja única y de solidaridad —expresamente mencionados, a mayor abundamiento, en los Estatutos de Autonomía del País Vasco (disposición transitoria quinta), y de Galicia (art. 33.2)— que inspiran el régimen económico de la Seguridad Social, materia de la competencia exclusiva, en bloque, del Estado, las funciones que el art. 1 del Real Decreto 1.314/1984, atribuye a la Tesorería General, en los apartados objeto de impugnación, han de entenderse comprendidas en la asunción competencial operada en el art. 17.2, b), del Estatuto catalán, con independencia de su efectividad posibilidad de actuación por la Generalidad como consecuencia de la inexistencia de traspaso de servicios hasta el momento presente, y sin que, en contra de lo manifestado por la Generalidad en el escrito de conflicto, la STC 27/1983 prejuzgue esta cuestión, pues en la misma no se fijan los límites y el contenido de la facultad autonómica de gestión del régimen económico de la Seguridad Social, debiendo advertirse, además, que, como ha señalado la doctrina de los autores, el Estado puede ostentar en esta materia competencias ejecutivas, no sólo con base en el art. 149.1.17.ª de la Constitución, sino también apelando a las competencias de que dispone el Estado para la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 de la Constitución), no siendo ocioso recordar lo dicho al respecto en las SSTC 1/1982 y 42/1983.

b) Sobre la base de la notoria carga que recae sobre el Estado —y, naturalmente, sobre los cotizantes— para hacer frente a las obligaciones de la Seguridad Social, derivadas de las diversas contingencias cubiertas por el sistema, se justifica la atribución competencial impugnada, analizando en detalle el precepto controvertido. El apartado a) se refiere a los actos de encuadramiento en el sistema de la Seguridad Social, en cuya virtud se constituye la relación jurídica de ésta con las personas incluidas en su ámbito, lo que significa que las decisiones que en esta materia se adopten implican automáticamente la obligación del particular de cotizar y la del Estado de cubrir las contingencias correspondientes, por lo que resulta necesario que este último retenga la competencia. El apartado b) recoge funciones encomendadas a la Seguridad Social por nuestro ordenamiento jurídico —disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre; art. 9 de la Ley 40/1980, de 5 de julio; art. 1 del Real Decreto-ley 10/1981, de 19 de junio y art. 2.1 del Real Decreto 1694/1982, de 9 de junio— y cuya reserva a favor del Estado resulta necesaria si se quiere evitar la quiebra del sistema que implicaría la multiplicidad de entes recaudadores no controlados por el titular del patrimonio de la Seguridad Social en el que se integran las cotizaciones, pudiendo la Generalidad, por lo demás, intervenir a través del instrumento de colaboración previsto en el art. 2.2 del Real Decreto 1.694/1982. Lo mismo cabe decir del apartado c), al estar la facultad que allí se prevé —regulada por el Real Decreto 666/1983, de 25 de marzo, y la Orden de 27 de abril de 1984— íntimamente unida a la de recaudación de cuotas. En cuanto al apartado e), señala el Abogado del Estado que, respecto de la ordenación de pagos, no es concebible en términos económicos que sobre una caja de titularidad de la Tesorería General pueda efectuar la Comunidad Autónoma disposiciones sin que quiebre la titularidad y la unidad de dicha caja; y respecto de la distribución en el tiempo y en el territorio de disponibilidades dinerarias, tras recordar incidentalmente (con el fin de combatir por inadecuada la cita del Real Decreto 1.517/1981, de 8 de julio, que recoge la Generalidad en su escrito), las alegaciones formuladas por la representación del Estado en el conflicto positivo de competencia 153/82, planteado por la Generalidad de Cataluña frente a la Resolución de 28 de diciembre de 1981, de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social, y del que la Generalidad hubo de desistir, el Abogado del Estado señala que a la finalidad de establecer una intercomunicación de riesgos financieros y evitar un sobrecosto económico, que pesaría sobre todo el sistema, responde la institución de la caja única, llamada a desempeñar una modesta función instrumental, en cuanto se limita a distribuir medios financieros entre sus distintos

destinatarios a medida de sus necesidades; de lo que se sigue la oportunidad de la invocación del principio de solidaridad, que haría quebrar cualquier fórmula que llevase a que unos territorios o unos servicios gozasen de un inútil excedente financiero, mientras que otros precisasen un esfuerzo financiero complementario. La competencia del apartado i) viene justificada por la unidad de caja y la exclusiva titularidad de la Tesorería General sobre el patrimonio de la Seguridad Social, siendo este sistema el seguido en relación con los servicios traspasados a la Generalidad. El apartado l) no se refiere a cuotas que integran el patrimonio de la Seguridad Social, sino a las que nutren el Instituto Nacional de Empleo y el Fondo de Garantía Salarial. En lo que concierne al apartado m), se recuerda lo dicho en la STC 95/1984, acerca de que «no es misión de este Tribunal al resolver conflictos de competencia llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias, de manera que si en las normas esgrimidas la invasión de competencia no se produce el conflicto no puede prosperar».

c) Finalmente, el Abogado del Estado considera que tal vez no resulte necesario que el Tribunal se pronuncie sobre la titularidad final de las competencias controvertidas, ya que, al no haber recibido la Generalidad los traspasos de servicios inherentes a las competencias reguladas en el Real Decreto 1.314/1984, el Estado seguiría ostentando las competencias controvertidas, de conformidad con la doctrina de las SSTC 25/1983 y 95/1984.

6. Por providencia del Pleno de 4 de julio de 1989, se señaló el día 6 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña reivindica para esta Comunidad Autónoma las competencias atribuidas a la Tesorería General de la Seguridad Social por los apartados a), b), c), e), i), l) y m) del artículo 1.1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la citada Tesorería. La reivindicación se apoya en los artículos 149.1.17.ª de la Constitución y 17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Pero antes de abordar el problema de fondo que este conflicto plantea, es preciso que nos pronunciemos sobre una cuestión que, con carácter previo, formula el Abogado del Estado y cuya respuesta positiva a la misma haría innecesaria, en su opinión, cualquier declaración sobre la titularidad de las competencias en disputa. El representante procesal del Gobierno señala, en concreto, que la Comunidad Autónoma de Cataluña no ha recibido todavía los servicios inherentes a las competencias reguladas en el Real Decreto 1.314/1984, lo que significa que, con arreglo a lo declarado por este Tribunal en su STC 25/1983, es jurídicamente posible que el Estado siga ejerciendo entre tanto aquellas competencias. Por esta misma razón, el Abogado del Estado sostiene que, aun cuando se aceptara que las competencias reivindicadas corresponden por entero a la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, como quiera que en el momento en que éste se formaliza no han tenido lugar los correspondientes traspasos de servicios, el Estado sigue ostentando la titularidad de aquellas, de suerte que la norma controvertida, de naturaleza organizativa y refundidora de disposiciones anteriores, sería inatacable. Todo lo cual haría inútil cualquier pronunciamiento sobre las competencias reclamadas por la Generalidad de Cataluña.

El Tribunal no puede acoger el razonamiento anterior. Es cierto que, como se dijo en la STC 25/1983, que el Abogado del Estado cita en apoyo de su alegato, el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, cuando, según su naturaleza, ello sea necesario o imprescindible para tal ejercicio, caso en el cual es constitucionalmente lícito que el Estado continúe ejerciendo dichas competencias mientras los servicios no sean transferidos. Pero también lo es que en esa misma Sentencia (y en otras muchas posteriores) se afirma que «la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía», y se añade que «no es posible en puridad transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estatuto», toda vez que «si corresponden en virtud de éste, *ope legis o ipso iure*, ... mal se pueden transferir». De ello resulta sin ninguna duda que la inexistencia de la necesaria transferencia de servicios sobre una determinada materia no es condición obstativa para la asunción de la titularidad de las competencias que, en relación con dicha materia, el Estatuto atribuya a una Comunidad Autónoma. Por la misma razón, cuando una Comunidad Autónoma considere que una norma estatal ha invadido su propio ámbito de competencias y formule frente a la misma en esta sede constitucional la oportuna *vindicatio potestatis*, aunque no pretenda de modo inmediato su efectivo ejercicio, por estar, éste sí, sujeto al previo traspaso de los correspondientes

servicios, no es posible eludir un pronunciamiento sobre la titularidad de las competencias que una parte reclama para sí y la otra rechaza, con base en los mismos preceptos constitucionales y estatutarios que se interpretan de modo diferente por ambas partes en conflicto. Tal es el supuesto que ahora se somete a nuestra consideración y al cual debemos, por tanto, dar respuesta de acuerdo con el esquema de distribución de competencias que, en materia de régimen económico de la Seguridad Social, resulta de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

No cabe ignorar, por lo demás, que si en el presente caso no se ha procedido a transferir a la Comunidad Autónoma de Cataluña los servicios y medios personales que sean necesarios para el ejercicio dentro de Cataluña de las competencias contempladas en el Real Decreto 1.314/1984, la razón de ser de tal inactividad puede seguramente hallarse en el entendimiento por parte de los órganos centrales del Estado de que tales competencias, ahora formalmente reivindicadas por la Comunidad Autónoma, siguen siendo estatales y deben quedar, por tanto, excluidas del proceso de transferencias. Todo lo cual acentúa la necesidad de una declaración por este Tribunal Constitucional que dirima definitivamente en cuanto al fondo el conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

2. Despejado así el camino que conduce al examen de la presente controversia competencial, nuestra atención debe centrarse ahora en el estudio del sistema de distribución de competencias que, en lo que concierne al régimen económico de la Seguridad Social, la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña establecen en las normas anteriormente citadas, que son las que configuran el bloque de la constitucionalidad en esta materia. A partir de las conclusiones que se extraigan de la indagación anterior podremos declarar si, en lo que afectan al ámbito territorial de Cataluña, las competencias que el Real Decreto 1.314/1984 atribuye a la Tesorería General de la Seguridad Social y que la Generalidad de Cataluña discute reivindicándolas para sí corresponden a una o a otra de las dos partes en conflicto.

El presente conflicto positivo de competencia se ciñe a determinados epígrafes del art. 1.1 del Real Decreto 1.314/1984, que reconoce determinadas competencias a la Tesorería General de la Seguridad Social. Lo que el órgano promotor del conflicto discute y reivindica, en concreto, son las competencias de ejecución y gestión que dichos apartados enuncian y atribuyen a la Tesorería General de la Seguridad Social, fundando su pretensión en que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.17.ª de la Constitución, en relación con el art. 17.2 y 4 del Estatuto de Autonomía, tales competencias corresponderían a Cataluña, ya sea porque no guardan relación con la gestión del régimen económico, sino con otras actividades de gestión de la Seguridad Social, ya sea porque su ejercicio centralizado no puede encontrar justificación en las exigencias de unidad de caja y solidaridad financiera del sistema, a que alude también el art. 1 del citado Real Decreto, cuya integridad, se afirma, no padecería con una gestión descentralizada por los órganos y servicios propios de la Comunidad Autónoma.

El examen en su conjunto de las facultades que la Generalidad de Cataluña reivindica para sí parece indicar que lo que se pretende es asumir en el territorio de Cataluña toda la gestión financiera, patrimonial y económica de la Seguridad Social y con ella, entendiendo que no son separables los aspectos económicos de los prestaciones o asistenciales, la totalidad de los actos de gestión económica inherentes a los servicios relacionados con la Seguridad Social dentro del territorio de Cataluña. Parece sostenerse así el criterio de que toda la gestión del régimen económico de la Seguridad Social en Cataluña, junto a la administración de todos los servicios prestados en territorio catalán, corresponderían a los órganos de la Generalidad, los cuales tendrían de este modo la plena disponibilidad directa de los fondos de la Seguridad Social generados y recaudados en Cataluña. El resultado de esta tesis sería la consagración de un sistema separado de Seguridad Social con fondos propios, cuya movilización y destino serían acordados por los órganos gestores de la propia Comunidad Autónoma. La unidad de caja y la solidaridad financiera quedarían suficientemente garantizadas por la totalidad de las potestades normativas atribuidas al Estado, «de manera que el sistema —se afirma en el escrito del órgano promotor del conflicto— será solidario si las normas sobre cotizaciones, sobre prestaciones, sobre la elaboración de presupuestos, etc., conducen a que sea solidaria la contribución a la carga y la percepción de las prestaciones».

Como antes se ha indicado, esta posición reivindicativa pretende fundarse en el art. 149.1.17.ª de la Constitución, que declara que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas», y en el art. 17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que, en su apartado 2, b), atribuye a la Generalidad la «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», y en su apartado 4 le encomienda la administración de todos los servicios de la Seguridad Social, sin perjuicio de la alta inspección que corresponde al Estado. La representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad deduce de tales preceptos que al Estado sólo estaría reservada la «totalidad de las potestades normativas», mientras que a la Comunidad Autónoma le correspondería toda la administración, ejecución y gestión económica de la Seguridad Social en Cataluña.

Frente a esta pretensión el Abogado del Estado sostiene que la atribución al Estado de competencias sobre el régimen económico de la Seguridad Social en el art. 149.1.17.ª de la Constitución se realiza en bloque y no distingue entre facultades normativas y ejecutivas. En consecuencia, las atribuciones estatutarias a la Generalidad en materia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social vienen condicionadas por los principios que inspiran la legislación estatal en la materia, de solidaridad y de caja única, cuya efectividad asegura la Tesorería General de la Seguridad Social, que sería el único ente titular de los recursos financieros y, por lo mismo, el único competente para distribuir en el tiempo y en el espacio los fondos unificados del sistema único de Seguridad Social.

3. La resolución de la presente controversia competencial requiere, por tanto, que delimitemos ante todo el alcance de las competencias exclusivas del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social de acuerdo con el art. 149.1.17.ª de la Constitución, lo que nos permitirá discernir a continuación las facultades de gestión que, sobre ese mismo régimen económico, pueden corresponder, según su Estatuto, a la Generalidad de Cataluña. Alcanzado lo cual podremos decidir si los preceptos controvertidos del Real Decreto 1.314/1984 han desconocido o son incompatibles con el ejercicio de tales competencias autonómicas de gestión. Para ello hemos de partir necesariamente del análisis del citado precepto constitucional, pues, como afirma, entre otras, la STC 18/1982, la labor interpretativa que exige la delimitación competencial no debe tener en cuenta sólo el texto del Estatuto de Autonomía, ya que los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continúan siendo operativos en el momento de interpretar los preceptos de este último, lo que ha de hacerse siempre de conformidad con la Constitución.

Del art. 149.1.17.ª de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional. El designio perseguido con el acantonamiento del «régimen económico» dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de «un régimen público», es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17.ª de la Constitución). Debe tenerse en cuenta a este propósito que en el momento de aprobarse la Constitución había sido ya creada la Tesorería General de la Seguridad Social para hacer efectivos los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja, y este dato resulta relevante para la correcta interpretación del art. 149.1.17.ª, en la medida en que, como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional, la mención separada del «régimen económico» como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas.

En su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la Tesorería, de una a otra Comunidad Autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios, que en este momento se articula a través y por medio de la Tesorería General de la Seguridad Social. Por ello es competencia exclusiva del Estado, ejercida a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, «La gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única», como se dice en el art. 1 del Real Decreto 1.314/1984 y que la Generalidad de Cataluña no ha cuestionado, lo que implica admitir, desde luego, que el Estado ejerce no sólo facultades normativas sino también facultades de gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social destinados a los servicios o a las prestaciones de la Seguridad Social en Cataluña.

Las consideraciones anteriores permiten sostener, por tanto, que «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social», prevista en el



art. 17.2 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no puede ser interpretada con el alcance omnicompreensivo que parece mantenerse en este conflicto por la representación de la Generalidad y, más en concreto, obligan a rechazar la tesis de que, dentro del territorio de Cataluña, la Generalidad pueda administrar y disponer de los fondos generados por la Seguridad Social, aplicándolos a sus propias obligaciones o cargas, como si se tratara de fondos autonómicos y no, como con toda evidencia son, de fondos estatales cuya disponibilidad por los órganos de la Comunidad Autónoma es siempre de carácter mediato que presupone la provisión o habilitación previa a cargo de la caja única de la Seguridad Social que la Tesorería gestiona sobre todo el territorio nacional.

En consecuencia, las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social.

4. Las reflexiones anteriores nos sitúan ya en condiciones de examinar las normas cuestionadas en este conflicto y de declarar si las funciones asignadas a la Tesorería General de la Seguridad Social desconocen o impiden el ejercicio de las competencias que en la materia corresponden a la Generalidad de Cataluña.

En el epígrafe a) del art. 1.1 del Real Decreto 1.314/1984, se atribuye a la Tesorería General competencia sobre «la inscripción de empresas, y de afiliación, altas y bajas de los trabajadores». Según la Generalidad de Cataluña esta competencia no guarda relación alguna con el régimen económico, por lo que se incardinaria en el genérico sector de ejecución de la Seguridad Social asumido por Cataluña conforme al art. 17.2 a) de su Estatuto. Para el Abogado del Estado, este apartado se refiere a los actos de encuadramiento en el sistema de la Seguridad Social y las decisiones en esta materia implican automáticamente la obligación de cotizar y el derecho a percibir unos recursos económicos por parte de la entidad gestora, por lo que resulta necesario que el Estado retenga esta competencia.

Desde luego la inscripción de empresas, la afiliación, las altas y las bajas de los trabajadores son actos instrumentales respecto al mantenimiento de la obligación de contribuir, pero también respecto a la obtención del derecho a la correspondiente protección por el sistema de la Seguridad Social. La unidad de ese sistema supone también la relevancia nacional de la inscripción de la Empresa, que determina además el régimen de Seguridad Social aplicable, el carácter único de la afiliación, y el que las altas y bajas de los trabajadores tengan efectos en todo el territorio nacional sea cual sea el lugar en que se produzcan, y como incidencias de una única «carrera» dentro de aquel sistema. Se trata de actos que inciden muy directamente en la obligación de cotizar, y por ello no pueden entenderse totalmente ajenos al régimen económico de la Seguridad Social, en cuanto son instrumento imprescindible para la posibilidad de obtención de ingresos y también como medios de información y control necesarios para el funcionamiento de la caja única.

Nos encontramos, por tanto, con una actuación administrativa que no puede decirse que sea ajena al régimen económico de la Seguridad Social, pero que tampoco es exclusivamente en sentido propio régimen económico y, por ello, afecta a competencias ejecutivas propias de la Generalidad de Cataluña. La concordancia práctica de estas competencias que concurren sobre una misma institución ha de llevar a declarar que la competencia del Estado en la materia, por incidir en el nacimiento, duración y extinción de la obligación de cotización, ha de entenderse sin perjuicio de que la Generalidad de Cataluña pueda llevar a cabo actuaciones concretas en relación con el cumplimiento por los ciudadanos de esos deberes de inscripción, afiliación y situaciones de altas y bajas, aunque el ejercicio de estas competencias no sólo ha de realizarse dentro de las normas básicas y uniformes que establezca el Estado en la materia, sino también respetando la facultad ejecutiva del Estado que asegure la comunicación inmediata de esos actos para que tengan efectos dentro del sistema de la Seguridad Social, así como el control del cumplimiento de los correspondientes deberes en tanto que afecten al cumplimiento de obligaciones recaudatorias. Del precepto no puede derivarse, sin embargo, una voluntad explícita de exclusión de intervención de la Comunidad Autónoma, y ello también se evidencia en la propia posición de la Generalidad al solicitar alternativamente al Gobierno que declarase que ésta y otras competencias habían de entenderse sin perjuicio de las que correspondan a la Comunidad Autónoma. Por ello el citado epígrafe a) es constitucional siempre que se entienda que no impide el ejercicio por la Comunidad Autónoma de competencias de ejecución en relación con el cumplimiento de los deberes de inscripción de empresas y afiliación, altas y bajas de trabajadores.

5. Los epígrafes b) y c) encomiendan a la Tesorería General de la Seguridad Social «la gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social» y «el aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social, en la forma, condiciones y requisitos establecidos», respectivamente. El Abogado de la Generalidad apoya su pretensión en el carácter puramente ejecutivo de tales funciones, en tanto que el abogado del Estado sostiene la competencia estatal en el hecho de que las facultades de gestión a que estos epígrafes se refieren derivan de la titularidad de la Tesorería General sobre el patrimonio único de la Seguridad Social, que, junto a su gestión y administración, se contempla en el epígrafe d) del mismo art. 1.1, no discutido por la Generalidad. A ello añade el Abogado del Estado que la justificación de esta reserva al Estado se halla en la necesidad de evitar la quiebra del sistema que se produciría por la acción de una multiplicidad de entes recaudadores no controlados por el titular del patrimonio de la Seguridad Social en el que se integran las cotizaciones.

No hay duda de que las cuotas y demás recursos de financiación forman parte del patrimonio de la Seguridad Social, pues, a tenor de lo dispuesto en el art. 48 de la Ley General de la Seguridad Social y en el art. 5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, «las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio único afecto a sus fines y distinto del patrimonio del Estado», a lo que debe añadirse que, conforme al art. 1 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, «la gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social consiste en el ejercicio de la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos que forman parte del patrimonio de la Seguridad Social», lo que obliga a entender en el mismo sentido que el aplazamiento y fraccionamiento en el pago de las deudas de la Seguridad Social es un aspecto o una actividad más de la gestión recaudatoria, como lo corrobora, por lo demás, su regulación en el propio Reglamento General de Recaudación. Ello se evidencia también si se tiene en cuenta que las actividades de gestión de la cotización y recaudación de recursos pueden encuadrarse conceptualmente dentro de la noción más amplia de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social, competencia incluida en el epígrafe e) del art. 1.1 del Real Decreto 1.314/1984 y que no ha cuestionado la Generalidad de Cataluña.

Por consiguiente, es competencia exclusiva del Estado la recaudación y aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas y demás ingresos o recursos de financiación de la caja única de Seguridad Social, competencia que no puede reducirse, como postula la Generalidad de Cataluña, a la mera regulación, aun en todos sus aspectos y detalles, de la disciplina recaudatoria. La Generalidad de Cataluña no puede reivindicar para sí, por tanto, esa función recaudatoria de los ingresos de Seguridad Social, que sólo corresponde al Estado. Ello no excluye la posibilidad de que el Estado pudiera encomendar a la Generalidad de Cataluña funciones delegadas de recaudación de esos ingresos estatales, pero ello sólo sería compatible con la Constitución en tanto que quedara asegurado el que los fondos recaudados fluyeran automáticamente a la caja única centralizada de la Tesorería General de la Seguridad Social, sin retenciones de ningún género y sin posibilidad alguna de constituir fondos autonómicos separados del patrimonio único en que tales fondos se integran.

Procede, en consecuencia, rechazar la pretensión competencial de la Generalidad de Cataluña sobre estos epígrafes b) y c).

6. El epígrafe e) del art. 1.1 del Real Decreto 1314/1984 atribuye a la Tesorería General de la Seguridad Social competencias sobre «la ordenación de los pagos de las obligaciones de la Seguridad Social y la distribución en el tiempo y en el territorio de las disponibilidades dinerarias para satisfacer dichas obligaciones y evitar los desajustes financieros». No es preciso reiterar el razonamiento anterior para entender sin dificultad que, dada la unidad patrimonial y la titularidad estatal de los fondos de la Seguridad Social, son competencia exclusiva del Estado las facultades de distribución temporal y espacial de las disponibilidades dinerarias de la Seguridad Social, para hacer frente justamente a los desajustes que *ratione temporis* o *ratione loci* pudieran producirse, dentro del conjunto del sistema, entre vencimientos de activos y pasivos o entre los flujos de cobros y pagos. Corresponde sólo al Estado distribuir con criterios homogéneos los fondos disponibles del entero y único sistema de la Seguridad Social, lo que permitirá además ponderar adecuadamente las repercusiones de las operaciones distributivas, en el tiempo y en el espacio, sobre la totalidad del sistema. Esta competencia estatal incluye lógicamente también la competencia para la disponibilidad directa de los fondos propios, la previsión de pagos, las provisiones de fondos y también la ordenación de pagos a cargo de los fondos de la Seguridad Social.

Estas competencias exclusivas del Estado han de respetar, sin embargo, las competencias estatutarias propias de la Generalidad de Cataluña, de modo que los pagos derivados de la gestión de los servicios de la Seguridad Social asumidos por la Generalidad de Cataluña han de ser ordenados por y corresponden a los órganos de la propia Comunidad Autónoma previa la correspondiente habilitación de fondos precisos por

la Tesorería General de la Seguridad Social de acuerdo con el régimen establecido por la legislación del Estado. Pero ello en nada le impide la norma objeto de conflicto, como lo prueba el hecho de que, como se alega en la demanda, la Generalidad de Cataluña venga ya realizando una gestión económica en relación con los pagos derivados de las obligaciones engendradas por los servicios de la Seguridad Social ya transferidos a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

7. En el epígrafe i) se reconoce a la Tesorería General competencia para autorizar «la apertura de cuentas en instituciones financieras destinadas a financiar los fondos de la Seguridad Social». Esta competencia es una consecuencia de la titularidad exclusiva estatal sobre los fondos y recursos financieros que forman la caja única de la Seguridad Social, lo que implica también la titularidad de las cuentas en que esos recursos financieros se depositen, y la competencia para autorizar la apertura y, en su caso, cancelación de esas cuentas propias en las instituciones financieras. Al tratarse de fondos de titularidad estatal, sometidos además a una regulación restrictiva para impedir la quiebra del principio de unidad de caja o la pérdida de su condición de fondos de la Seguridad Social, las competencias atribuidas a la Tesorería General en el epígrafe i) corresponden en exclusiva al Estado.

No resulta necesario advertir, y desde luego la norma no lo prohíbe, que en relación a los fondos que la Tesorería General de la Seguridad Social ponga a su directa disposición, la Generalidad puede disponer, en el marco de la legislación aplicable, la apertura de cuentas en instituciones financieras destinadas a situar tales fondos.

8. El epígrafe l) encomienda a la Tesorería General «la recaudación de las cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, en tanto aquella se efectúe conjuntamente con la de la Seguridad Social». Como advierte con acierto el Abogado del Estado, es ésta una función que, si bien por razones organizativas ha sido atribuida a la Tesorería General (que ya venía desempeñándola con arreglo al art. 8.2 del Real Decreto 1.235/1981, de 19 de junio, sobre transferencia de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo), no cabe englobarla, sin embargo, en el sector material sobre el que se proyecta el título competencial esgrimido en este conflicto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, consistente en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social que se enuncia en el art. 17.1b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pues, en efecto, las cuotas a que este epígrafe se refiere no son recursos de la Seguridad Social, sino del Instituto Nacional de Empleo (art. 1.3 del Real Decreto 1.314/1982, de 18 de junio, sobre organización y funciones del Instituto Nacional de Empleo) y del Fondo de Garantía Salarial (art. 33.5 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, reguladora del Estatuto de los Trabajadores), que no son en puridad entidades gestoras de la Seguridad Social, por lo que el órgano promotor del conflicto no puede fundar en el citado precepto estatutario su reivindicación competencial.

9. El epígrafe m) atribuye, finalmente, a la Tesorería General «la realización de cuantas otras funciones de naturaleza análoga le sean encomendadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social». El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña entiende que el carácter genérico e indeterminado de este precepto precluye virtualmente toda posibilidad de ejercicio por los órganos autonómicos de sus propias competencias de gestión del régimen económico de la Seguridad Social. El alegato es, sin embargo, inconsistente, ya que no puede olvidarse, de un lado, que el art. 1.1 del Real Decreto 1.314/1984 prevé y encomienda a la Tesorería General otras funciones cuyos epígrafes o preceptos concretos no han sido impugnados por quien promueve el conflicto, lo que significa que son también inquestionables las de naturaleza análoga a las mismas a que se refiere este epígrafe m); y, de otro, es también claro que, en razón de la propia inconcreción o indeterminación de este precepto, no se produce desapoderamiento de la Generalidad de Cataluña, cuya competencia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social no resulta en modo alguno mermada por lo que en este epígrafe se dice, sino en su caso por la aplicación que del mismo pudiera hacerse, cuestión ésta que es ajena al objeto del presente conflicto.

#### 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 que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas, entendiendo que la competencia enunciada en el epígrafe a) del art. 1.1 del Real Decreto 1.314/1984, de 20 de junio, no invade las competencias de la Generalidad de Cataluña, interpretando dicho epígrafe en los términos expresados en el fundamento jurídico 4 de esta Sentencia.

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

Dado en Madrid a siete de julio de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente, Francisco Rubio Llorente, Antonio Truyol Serra, Fernando García-Mon y González-Reguera, Carlos de la

Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Jesús Leguina Villa, Luis López Guerra, José Luis de los Mozos y de los Mozos, Alvaro Rodríguez Bereijo y Vicente Gimeno Sendra.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Jesús Leguina Villa a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 792/1984, al que se adhieren los Magistrados don Antonio Truyol Serra y don Carlos de la Vega Benayas*

1. En la presente Sentencia he expresado como Ponente el parecer del Tribunal, pero no comparto, y así debo expresarlo ahora, la opinión mayoritaria ni en el fallo desestimatorio adoptado, ni en una buena parte de la fundamentación en que dicho fallo se apoya, el cual, a mi juicio, debería haber sido parcialmente estimatorio del conflicto planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en concreto, se debería haber declarado que la titularidad de las competencias atribuidas a la Tesorería General de la Seguridad Social por los epígrafes a), b), c) y e) en lo relativo a la ordenación de pagos de las obligaciones de la Seguridad Social, e i) del art. 1.1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, corresponde a la Generalidad de Cataluña en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

2. Desde mi punto de vista, ninguna objeción de fondo cabe formular a la doctrina general que se sostiene en los fundamentos jurídicos 2 y 3 de la Sentencia, pero entiendo que dicha doctrina debería haber sido matizada o completada con las observaciones y consideraciones que a continuación paso a exponer.

El art. 149.1.17 de la Constitución declara que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». Por su parte, el art. 17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad, en su apartado 2 a), en materia de Seguridad Social, «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social», y en su apartado 2 b), «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social», el apartado 4 de esta misma norma estatutaria dispone que «la Generalidad de Cataluña podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, Entidades y funciones, en materia de sanidad y Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo».

Una interpretación literal y sistemática de los textos anteriores permite sostener, que junto a la legislación básica de las materias que integran la Seguridad Social, el constituyente ha querido destacar, para reservarla íntegramente al Estado, la regulación de su régimen económico, permitiendo al propio tiempo que los servicios a través de los cuales se ejecuta aquella legislación y se articula en el plano de la gestión el sistema de la Seguridad Social, incluidos también, en principio, los que sostienen el régimen económico de dicho sistema, puedan ser asumidos por las Comunidades Autónomas. De acuerdo con esta posibilidad abierta por la norma constitucional, y haciendo uso del principio dispositivo, la Generalidad de Cataluña ha asumido dentro de su territorio las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado sobre Seguridad Social, la competencia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social y las competencias de ejecución o administración de la totalidad de los servicios de la Seguridad Social. Todo ello sin perjuicio de la alta inspección que el Estado retiene para velar por el cumplimiento de todas las funciones y competencias que el Estatuto encomienda a la Comunidad Autónoma. Cabe afirmar por ello que el esquema constitucional y estatutario de distribución de competencias en esta materia gira en torno a una doble distinción. En primer lugar, tanto la Constitución como el Estatuto de Cataluña diferencian y destacan, dentro del conjunto de actividades y funciones que delimitan el objeto material de la Seguridad Social, aquellas que constituyen el régimen económico de la misma; y en segundo lugar, por lo que atañe a este último, se distingue entre el plano normativo, que queda reservado exclusivamente al Estado sin ceñirse a círculo básico alguno, y el plano de la gestión o ejecución, que se entrega a la Comunidad Autónoma. Con fórmulas virtualmente iguales a las del Estatuto catalán, este mismo modelo de reparto competencial se refleja o reproduce en otros Estatutos de Autonomía, como es el caso del art. 18 del Estatuto del País Vasco, el art. 33 del Estatuto de Galicia, el art. 20 del Estatuto de Andalucía, el art. 54 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y el art. 38 del Estatuto de la Comunidad Valenciana.

Es evidente, sin embargo, que con ello no se agota el significado de los citados preceptos, ni se llega a resultados definitivos sobre el alcance efectivo de las competencias que, con arreglo al esquema anterior, ostenta el Estado y la Comunidad Autónoma en conflicto sobre el régimen económico de la Seguridad Social. La interpretación literal y sistemática de tales preceptos debe, por tanto, completarse con una indagación de la finalidad perseguida por la norma constitucional al

mantener íntegramente en el ámbito competencial del Estado la determinación del régimen económico de la Seguridad Social, aislando así dicho régimen, que habrá de ser en todo caso unitario y uniforme, de los restantes aspectos del sistema de Seguridad Social, que admiten en cambio una regulación compartida entre la legislación básica del Estado y la legislación autonómica de desarrollo. Pues, aun cuando el art. 149.1.17 de la Constitución no establece una expresa reserva en favor del Estado de las facultades de ejecución o gestión del régimen económico de la Seguridad Social, sino que autoriza, en principio, su descentralización, junto a la de los demás servicios, en favor de las Comunidades Autónomas que incorporen a sus respectivos Estatutos dichas competencias de ejecución, debe tenerse en cuenta que, como se advierte en la Sentencia, los antecedentes y los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del mencionado texto constitucional ponen de manifiesto inequívocamente que el designio perseguido con el mantenimiento del «régimen económico» en poder del Estado no era otro que el de preservar la vigencia efectiva en todo el territorio nacional de los principios de unidad presupuestaria (en su expresión contable como unidad de caja), y de solidaridad, que desde su creación y sobre todo desde su reorganización por el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, vienen presidiendo el funcionamiento del entero y único sistema de Seguridad Social. El mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución, garantice en todo el territorio nacional la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad reclama, en efecto, no sólo una misma legislación para los aspectos que sean básicos en dicho sistema, sino también la uniformidad de su régimen económico, con el fin de evitar que quiebre la solidaridad o que difiera de una Comunidad a otra el contenido material y el alcance de la relación jurídica de Seguridad Social, singularmente en lo que afecta a la obligación de cotizar. De todo ello se desprende con naturalidad que hay ciertamente tareas de gestión o funciones de ejecución del régimen económico de la Seguridad Social que están inseparablemente unidas a la conservación de los mencionados principios de unidad contable o de caja única y de solidaridad. Siendo esto así, y aun cuando la salvaguarda de tales principios debe operar sobre todo en el plano de la legislación que al Estado corresponde adoptar en exclusiva, la propia voluntad del constituyente, reflejada en la finalidad de la norma constitucional, obliga a admitir que la cláusula que delimita la competencia exclusiva del Estado sobre el «régimen económico» de la Seguridad Social incluye, además, las competencias de ejecución que resulten imprescindibles para el logro de aquella finalidad y que, por lo mismo, no consentan su ejercicio descentralizado por las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, resulta plenamente aceptable la tesis de la Sentencia mayoritaria cuando afirma que la competencia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social que ha sido atribuida por algunos Estatutos a las respectivas Comunidades Autónomas —entre ellas, a Cataluña— no puede «comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social». Como también se declara en la Sentencia, tales competencias autonómicas de gestión del régimen económico de la Seguridad Social deben, por tanto, conciliarse con las que, en ese mismo plano de la gestión, corresponden al Estado como garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social.

Pero estas mismas declaraciones, que comparto sin ninguna reserva, obligan a rechazar también la tesis contraria que subsume en la competencia exclusiva del Estado todas las facultades de gestión del régimen económico de la Seguridad Social, tesis que la Sentencia mayoritaria virtualmente suscribe y aplica en el presente caso al desestimar todas y cada una de las facultades reivindicadas por la Comunidad Autónoma que ha planteado el conflicto. Me parece obligado discrepar abiertamente de la opinión mayoritaria, en la medida en que determina un vaciamiento de la competencia que a la Comunidad Autónoma de Cataluña le reconoce el art. 17.2 b) de su Estatuto de Autonomía, que inequívocamente se refiere, como materia diferenciada, a la gestión del «régimen económico» de la Seguridad Social y no sólo a la gestión económica aneja a la ejecución de los servicios o de las prestaciones de la Seguridad Social, gestión o ejecución esta última que nadie discute que corresponde llevar a cabo a la Administración de la Generalidad dentro de su territorio, con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.17 de la Constitución y en el art. 17.2 a) y 4 del Estatuto catalán.

3. El anterior razonamiento conduce, en mi criterio, a conclusiones distintas de las que se mantienen en la Sentencia en lo que atañe a las competencias controvertidas que se enuncian en los epígrafes arriba mencionados.

En el epígrafe a) del art. 1.1 del Real Decreto 1314/1984 se atribuye a la Tesorería General competencia sobre «la inscripción de Empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores». En mi opinión, no es dudoso que estas actividades, a través de las cuales se constituye la relación jurídica con la Seguridad Social, no pueden calificarse en sentido propio como actividades de gestión económica de los fondos o

del patrimonio de la Seguridad Social. Se trata más bien, como señala el Abogado de la Generalidad de Cataluña, de actos de ejecución que se incardinan en el genérico sector material de la Seguridad Social, enunciado en el art. 149.1.17 de la Constitución, dentro del cual la Generalidad de Cataluña ha asumido, conforme al art. 17.2 a) de su Estatuto, competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, sin que les sean, por tanto, de aplicación las reglas de reparto competencial sobre el régimen económico de la Seguridad Social. Esta competencia de ejecución se ejercita mediante resoluciones concretas relativas a los deberes de inscripción y afiliación y a las situaciones de altas y bajas, y no hay razón para que, una vez establecidas por el Estado las normas básicas y uniformes que han de regir en esta materia, deba aquél retener también las facultades ejecutivas a que este epígrafe se refiere, cuya titularidad, a mi juicio, corresponde dentro de su territorio a la Generalidad de Cataluña, sin que dicha titularidad competencial quede salvada por el hecho de que en la Sentencia se declare que, no obstante la competencia del Estado ejercitada a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, la Comunidad Autónoma puede llevar a cabo «actuaciones concretas», de contenido indeterminado o se afirme que la competencia exclusiva estatal en la materia no impide el ejercicio concurrente por dicha Comunidad Autónoma de «competencias de ejecución» en esta misma materia, cuyo alcance queda también sin precisar. Con esta forma de razonar, se viene a consagrar un sistema de doble competencia de ejecución que, a mi modo de ver las cosas, carece de fundamento en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Los epígrafes b) y c) atribuyen a la Tesorería General de la Seguridad Social «la gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social» y «el aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social, en la forma, condiciones y requisitos establecidos». No es discutible que, según se afirma en la Sentencia, las cuotas y demás recursos de financiación forman parte del patrimonio de la Seguridad Social, cuya titularidad corresponde a la Tesorería de la Seguridad Social. Pero de ello no se extrae necesariamente la consecuencia desestimatoria de la pretensión deducida por la Generalidad de Cataluña. Pues, en efecto, el hecho de que las actividades de gestión de la cotización y recaudación de recursos, contempladas en estos epígrafes, puedan encuadrarse conceptualmente dentro de la noción más amplia de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social no significa que, desde el ángulo competencial, no sean susceptibles de un tratamiento específico y diferenciado, y buena prueba de ello es la mención singular que, como *lex specialis*, hace de tales funciones el propio Real Decreto 1314/1984 al distinguirlas de la genérica competencia de gestión y administración de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio único de la Seguridad Social, y que el epígrafe d) de dicha disposición encomienda a la Tesorería General en cuanto titular del mismo. Por ello, no es contradictorio, ni priva de fundamento a su pretensión, que el órgano promotor del conflicto no cuestione el contenido del citado epígrafe d) y al tiempo reivindique como propias las concretas competencias que a la Tesorería General de la Seguridad Social atribuyen los epígrafes b) y c) del citado Real Decreto. Sentada esta premisa, y atendiendo al razonamiento más arriba expuesto, la retención en manos del Estado de estas específicas facultades gestoras o de ejecución sobre la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación estaría efectivamente justificada si ello resultara imprescindible para garantizar la unidad y solidaridad del sistema. Sin embargo, el argumento que el Abogado del Estado ofrece en abono de esta tesis, y que la Sentencia hace suyo implícitamente, no resulta convincente, pues la potencial existencia de una pluralidad de Organismos autonómicos con funciones recaudadoras de los ingresos estatales de Seguridad Social, que en todo caso han de fluir automáticamente hacia la caja única centralizada en la Tesorería General de la Seguridad Social, «sin retenciones de ningún género y sin posibilidad alguna de constituir fondos autonómicos separados del patrimonio único en que tales fondos se integran», no compromete por sí misma la integridad de aquellos principios consustanciales al sistema público de aseguramiento social.

Por medio de su exclusiva potestad legislativa y reglamentaria, el Estado puede, en efecto, establecer en todos sus aspectos y hasta los últimos detalles la disciplina recaudatoria que estime más adecuada, incluyendo dentro de la misma, como dispone el epígrafe c) del Real Decreto en conflicto, la completa regulación de los supuestos que permitan acordar en cada caso el aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social. Es, por tanto, en el plano normativo donde ha de quedar asegurada la uniformidad recaudatoria en todo el territorio nacional de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de Seguridad Social, cuya titularidad única corresponde a la Tesorería General. Pero, una vez establecida la uniformidad del régimen recaudatorio y salvaguardadas así la unidad presupuestaria y contable y la decisión centralizada sobre las prestaciones solidarias que el sistema de Seguridad Social ha de atender, es claro que las concretas facultades de recaudación de los ingresos, cuyo ejercicio habrá de ajustarse en todo a lo que la legislación estatal disponga al efecto, caen bajo la competencia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social que a la Comunidad Autónoma de Cataluña le reconoce el art. 17.2 b) de su

Estatuto de Autonomía; sin olvidar, por lo demás, que el ejercicio efectivo de tales facultades de gestión puede y debe ser controlado a través de la alta inspección reservada al Estado por el art. 17.4 del mencionado Estatuto. Y no habiendo razón para prejuzgar un cumplimiento menos respetuoso o diligente de dicha legislación estatal por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma que el que hayan podido llevar a cabo hasta el momento los servicios periféricos de la Tesorería General, no cabe tampoco justificar una alteración del esquema constitucional y estatutario de distribución de competencias por el simple temor a un uso torticero, desleal o ilegal de las facultades que en este punto corresponden a la Comunidad Autónoma.

El epígrafe e) atribuye a la Tesorería General de la Seguridad Social competencias sobre «la ordenación de los pagos de las obligaciones de la Seguridad Social y la distribución en el tiempo y en el territorio de las disponibilidades dinerarias para satisfacer dichas obligaciones y evitar los desajustes financieros». En cuanto a la primera de tales competencias, es fácil aceptar, sin necesidad de mayores esfuerzos argumentales, que tampoco está aquí en juego el principio de unidad presupuestaria y contable ni la integridad del patrimonio de la Seguridad Social por el hecho de que los pagos derivados de la gestión de los servicios de Seguridad Social asumidos por la Generalidad de Cataluña sean ordenados por los órganos de la propia Comunidad Autónoma, previa la correspondiente aprobación del gasto y habilitación de los fondos precisos por la Tesorería General de la Seguridad Social, y de acuerdo con el régimen establecido por la legislación del Estado, pues con ello en nada se menoscaba la uniformidad de tratamiento del gasto aprobado y liquidado, como, por lo demás, lo aprueba el hecho de que así se venga haciendo en relación con los pagos derivados de las obligaciones engendradas por los servicios de la Seguridad Social ya transferidos a la Comunidad Autónoma de Cataluña. En consecuencia, no resulta justificada la retención de dicha facultad en poder del Estado o de la Tesorería en lo que afecta al territorio de Cataluña, aunque sí esté plenamente justificado, como es lógico, su ejercicio por los órganos de la citada Tesorería en relación con aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido en sus Estatutos idéntica competencia que la que ostenta en esta materia la Generalidad catalana.

Distinto es el supuesto que plantea la competencia relativa a la distribución temporal y espacial de las disponibilidades dinerarias de la Seguridad Social. Coincido aquí plenamente con la respuesta denegatoria de la pretensión autonómica que se ofrece en la Sentencia mayoritaria, pues es patente que una actividad de distribución de este género no es organizable desde una pluralidad de centros autónomos de decisión, puesto que con ella se trata de hacer frente justamente a los desajustes temporales o locales que se produzcan, dentro del conjunto del sistema único de Seguridad Social, entre vencimientos de activos y pasivos o entre los flujos de cobros y pagos, desajustes que, si no se prevén y se atienden oportunamente desde un solo centro de decisión, no sólo afectarían negativamente en cualquier caso a la unidad y solidaridad del sistema, sino que también, a partir de una cierta magnitud, podrían llegar a cuestionar su propia existencia. Está, por tanto, justificado que, con el fin de asegurar en todo momento la comunicación de riesgos financieros y de evitar la acumulación de excedentes en unas partes del territorio nacional y de déficit en otras, sea la propia Tesorería General de la Seguridad Social la encargada de distribuir con criterios homogéneos los fondos disponibles del entero y único sistema de seguridad social, lo que permitirá además ponderar adecuadamente las repercusiones de las operaciones distributivas sobre la totalidad del sistema y rectificarlas o ajustarlas cuando fuere el caso.

En el epígrafe i) se faculta a la Tesorería General para autorizar «la apertura de cuentas en instituciones financieras destinadas a situar los fondos de la Seguridad Social». Está fuera de toda duda que la existencia de tales cuentas es compatible con la vigencia del principio de unidad presupuestaria y contable de la Seguridad Social, pues el Real Decreto 2.318/1978, de 15 de septiembre, por el que se creó la Tesorería General de la Seguridad Social, preveía ya en su art. 4 la apertura y utilización de estas cuentas, siempre que se autorizasen en atención de la especial naturaleza de las Entidades Gestoras y Servicios de la Seguridad Social, de las operaciones o del lugar en que hubieran de realizarse, especificándose a este propósito que «la existencia de estas cuentas no supondrá quiebra del principio de unidad de Caja y los saldos de las mismas se considerarán parte integrante de las disponibilidades de la Tesorería General manteniendo su condición de fondos de la Seguridad Social». Tampoco es discutible que la determinación del régimen de tales cuentas —y, por tanto, de los casos, modalidades y condiciones en que procede su autorización— corresponde en exclusiva a la legislación de Estado. Pero, como se ha visto, ni la unidad económica del sistema ni, menos aún, la solidaridad, que aquí no entra en juego, permiten extender aquella competencia estatal al plano de la ejecución, que es en el que opera la facultad concreta de autorización que la Generalidad reivindica y que, según creo, el Tribunal debería haber acogido declarando su titularidad dentro del territorio catalán.

4. Queda por aclarar, finalmente, que las anteriores opiniones discrepantes del parecer mayoritario del Tribunal no habrían conducido en ningún caso a un fallo anulatorio de los preceptos controvertidos en

los que se enuncian competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social y que, conforme a cuanto queda razonado, entiendo que corresponden dentro de su territorio a la Comunidad Autónoma de Cataluña, puesto que «el hecho de que en una materia hayan asumido alguna o algunas Comunidades Autónomas las mismas competencias que pretende ejercer el Estado no priva a éste de las suyas, que tendrán su ámbito de aplicación en aquella parte del territorio español que no esté incluido en el de las referidas Comunidades Autónomas» (STC 94/1984). Esta doctrina hubiera sido aplicable al presente conflicto, ya que no todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia que sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social le atribuye a la Generalidad de Cataluña el art. 17.2 b) de su Estatuto de Autonomía. En consecuencia nuestro fallo debería haberse limitado a declarar que las competencias atribuidas a la Tesorería General de la Seguridad Social en los epígrafes a), b), c), e), en lo relativo a la ordenación de pagos, e i) del art. 1.1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, corresponden a la Generalidad de Cataluña en su territorio, y que los restantes epígrafes impugnados de ese mismo precepto reglamentario no invaden la competencia de la Generalidad.

Madrid a siete de julio de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado: Jesús Leguina Villa, Antonio Truyol Serra y Carlos de la Vega Benayas.

*Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en el conflicto de competencia núm. 792/1984, al que se adhiere el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil*

Conuerdo, con algún matiz discrepante, en la decisión adoptada por el Tribunal, pero llevo a ella a través de razones bien distintas de las que se recogen en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia.

A mi juicio, en efecto, cuando una materia aparece atribuida en términos rotundos y claros a la competencia exclusiva del Estado, la única manera de salvar la antinomia que eventualmente pueda producirse entre el precepto constitucional y cualquier otra norma de inferior rango, sólo puede salvarse o con la invalidación de la norma inferior o con una interpretación de la misma que, en la medida en la que sus términos literales lo permitan, la haga conforme a la Constitución.

El camino seguido en el presente caso me parece, sin embargo, haber sido el inverso, de manera que para llenar de contenido lo dispuesto en el art. 17.2 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña se interpreta restrictivamente el art. 149.1.17 de la Constitución entendiendo que la referencia que en él se hace al régimen económico de la Seguridad Social lo comprende sólo en aquello que sea necesario para mantener la unidad del sistema. Como esta necesidad ha de ser apreciada fundamentalmente por quien tiene la responsabilidad del mismo, las consecuencias prácticas de tal interpretación no añaden mucho al ámbito real de competencias de la Comunidad Autónoma, como esta misma Sentencia prueba pero, en cambio, contribuye a oscurecer el sistema de delimitación competencial al admitir que una materia atribuida en su totalidad a la competencia estatal, en exclusiva, corresponde también, en una mal definida parte, a la competencia autonómica. Entiendo que hubiera sido técnicamente más preciso y menos perturbador para la comprensión de los Textos constitucional y estatutario, interpretar este último, como hace una buena parte de nuestra doctrina, a partir de la idea de que la gestión del régimen económico de la Seguridad Social que incluye el art. 17.2 b) entre las competencias de la Generalidad ha de ser, porque otra cosa no tolera la Constitución, la referida a los servicios.

Madrid a siete de julio de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado: Francisco Rubio Llorente y Eugenio Díaz Eimil.

*Voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra a la Sentencia dictada en el conflicto de competencias núm. 792/1984*

Mi discrepancia respecto de la posición mantenida por la mayoría de mis compañeros del Pleno del Tribunal, y reflejada en la Sentencia, no versa sobre los principios generales enunciados en ésta (especialmente en los fundamentos jurídicos 1 a 4), sino sobre la aplicación concreta que de esos principios generales se lleva a cabo respecto de los epígrafes b), c), e), e i) del art. 1.1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio. Concurro con la Sentencia en que la concordancia entre lo dispuesto en el art. 149.1.17 de la Constitución, que reserva a las instituciones generales del Estado el régimen económico de la Seguridad Social, y la previsión del art. 17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, en su apartado 2.b) atribuye a la Generalidad la «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», ha de llevarse a cabo desde la perspectiva del objetivo constitucional, resultante de los mandatos del art. 41, 149.1.1 y 149.1.17 C.E., de preservar la unidad del sistema español de la Seguridad Social, y el mantenimiento de un régimen público, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos, basado en los principios de solidaridad financiera y unidad de caja. Pero considero que tales principios y objetivos no justifican la asunción, por parte de las instancias centrales del Estado, de toda función o actividad que pueda integrarse en el concepto de gestión de la Seguridad Social. Cuando una Comunidad Autónoma (en este caso la de Cataluña) ha



asumido competencias en la materia, el deslinde entre las funciones que corresponden al Estado, y las pertenecientes al ámbito autonómico habrá de hacerse teniendo en cuenta si las actividades concretas de gestión de que en cada momento se trate inciden -actual o potencialmente- de tal modo en la unidad del sistema que ésta sólo puede garantizarse mediante la reserva de esas actividades a una instancia única (en cuyo caso caerían dentro de la reserva estatal), o si, por el contrario, tal unidad se encuentra ya garantizada por otros medios. En este segundo caso, habrá de entenderse que la actividad en cuestión corresponde a la competencia de gestión asumida por la C.A. y fuera, por tanto, de la competencia estatal.

Tal es el caso, en mi opinión de las funciones previstas en los apartados b), c), e), e i) del Decreto de que se trata. La actuación de estas funciones aparece disciplinada por la potestad normativa (legislativa y reglamentaria) de que el Estado dispone en relación con el régimen económico de la Seguridad Social en virtud del art. 149.1.17. Mediante esa potestad pueden las instancias centrales del Estado regular, introduciendo todas las garantías que estimen convenientes, los requisitos y condicionamientos de la gestión y control de «la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social» [epígrafe b)] y «el aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social» [epígrafe c)]. Se trata de actividades de carácter ejecutivo en el marco de una normativa previa, garantizadora de la unidad del sistema, y por tanto encajables en la competencia de gestión asumida por la C.A. de Cataluña, pues correspondiendo a las instancias centrales del Estado esa normativa (lo que aquí no se discute) la gestión concreta por las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias al respecto no representa peligro alguno de que no se

respeten los principios constitucionales referentes al régimen económico de la Seguridad Social.

Lo mismo, según mi opinión, debe estimarse respecto al epígrafe e) del mismo artículo, en cuanto a la ordenación de los pagos de las obligaciones de la Seguridad Social, si bien no cabe considerar que la distribución en el tiempo y el territorio de las disponibilidades dinerarias de la Seguridad Social sea materia ajena a la garantía necesaria de la unidad y solidaridad del sistema; por cuanto que la corrección de desequilibrios o desajustes interterritoriales en la materia ha de corresponder a una instancia central que distribuya las disponibilidades totales existentes.

Finalmente, y en lo que atañe al epígrafe i), relativo a la «apertura de cuentas en instituciones financieras destinadas a situar los fondos de la Seguridad Social» aparece igualmente como una mera competencia de ejecución, que ha de atenerse a las especificaciones y requisitos de la normativa estatal; y, en consecuencia, su reserva a las instancias estatales, sustrayéndola a las competencias de gestión asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña no resulta justificada, por lo que hubiera procedido considerar que esa reserva vulnera el reparto constitucional y estatutario de competencias.

Estimo, por todo ello, que la Sentencia debería haber reconocido que la competencia controvertida correspondía, en lo que se refiere a los epígrafes b), c), e) en cuanto a la adecuación de pagos, e i) del art. 1.1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Madrid a once de julio de mil novecientos ochenta y nueve.-Firmado, Luis López Guerra.

**19261** Sala Primera. Sentencia 125/1989, de 12 de julio. Recurso de amparo 719/1987. Contra sentencia del Tribunal Central de Trabajo, confirmatoria de la dictada por la Magistratura número 3 de León, en materia de invalidez permanente derivada de enfermedad común. Incongruencia «extra petit».

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 719/87, interpuesto por doña Claudia Prieto Escanciano, representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco Álvarez del Valle García, y asistida del Letrado don Jesús Miguélez López, contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, de 16 de marzo de 1987, que confirma la dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 3 de León. Ha comparecido, además del Ministerio Fiscal, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador don Ramiro Reynolds de Miguel, y asistido del Letrado don Jesús González Félix; y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Don Francisco Álvarez del Valle García, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de doña Claudia Prieto Escanciano, por medio de escrito presentado el 28 de mayo de 1987, interpone recurso de amparo contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 16 de marzo de 1987 (núm. de recurso 534/1985), resolutoria de recurso de duplicación interpuesto por la promovente de amparo contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 3 de León, recaída en los autos núm. 1.116/1984, en materia de invalidez permanente derivada de enfermedad común, sustanciados contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

2. La demanda se basa en los siguientes hechos:

A) Doña Claudia Prieto Escanciano, con fecha 23 de septiembre de 1983, inició ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en León, la tramitación de expediente administrativo, con objeto de que le fuera reconocido el grado de Incapacidad Permanente Total, derivada de enfermedad común.

En dicho expediente recayó resolución definitiva por la que se declaró que no se encontraba en situación de Invalidez Permanente en grado alguno.

La señora Prieto Escanciano, en su condición de trabajadora por cuenta propia, como titular de un establecimiento de venta de calzado,

se encontraba, al tiempo de iniciarse el expediente administrativo aludido, en situación asimilada al alta, en virtud de Convenio Especial, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

B) La actora presentó demanda ante la Magistratura de Trabajo de León el 7 de junio de 1984, correspondiente a su conocimiento por el turno de reparto a la núm. 3, que tramitó los autos núm. 1.116/1984 y dictó Sentencia de 28 de noviembre de 1984, desestimatoria de dicha demanda y absolutoria para el Instituto Nacional de la Seguridad Social al confirmar la resolución de la Entidad Gestora.

C) En el único considerando de la aludida Sentencia se razonó por el Juzgador de Instancia el fallo emitido, en la forma siguiente:

«Que aceptando el diagnóstico del doctor Tascón, médico forense ya jubilado; que informó en el juicio como Perito, el Magistrado entiende que Claudia Prieto Escanciano padeciendo tan severo proceso degenerativo óseo carece de la aptitud física necesaria para dedicarse a su trabajo habitual de titular de venta de calzado por cuenta propia, pero teniendo en cuenta que no ejerce su titularidad de vendedora y que se encuentra en situación asimilada al alta en virtud de Convenio Especial con la Seguridad Social, no acredita derecho alguno a la prestación que solicita puesto que las dolencias que le afectan no son invalidantes ni inciden en la situación actual de la actora, por lo cual, la demanda presentada no podrá prosperar siendo procedente su desestimación.»

D) Contra dicha Sentencia la promovente del amparo anunció recurso de duplicación, que formalizó en tiempo y forma, para ante el Tribunal Central de Trabajo y que apoyó en:

1) Respetaba todos y cada uno de los hechos declarados probados de la Sentencia recurrida, cuestionándose en el mismo exclusivamente una problemática jurídica.

2) Respecto del Derecho aplicado, en dos motivos separados, se denunciaba:

a) En primer término, la infracción legal del art. 135.4 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, por interpretación errónea del mismo.

b) Y, en segundo término, la infracción legal, por violación del art. 71, en relación con los arts. 69.2 y 57.1, todos ellos de la Orden de 24 de septiembre de 1970, sobre Régimen Especial de la Seguridad Social para los Trabajadores Autónomos o por Cuenta propia.

E) El Tribunal Central de Trabajo resolvió dicho recurso de duplicación mediante Sentencia de 16 de marzo de 1987, notificada el 6 de mayo siguiente, por el que se desestimaba el recurso interpuesto y se confirmaba la Sentencia recurrida.

En el único fundamento de Derecho de la Sentencia se expresa:

«El motivo del recurso referente a la revisión de los hechos declarados probados, no puede tener éxito, puesto que el informe facultativo en el que el recurrente apoya su tesis no coincide con otros dictámenes médicos, y si, ante las conclusiones médicas distintas, el Magistrado, al que corresponde valorar la prueba practicada... llegó a su conclusión fáctica, ésta ha de prevalecer sobre la interpretación subjetiva del recurrente... mercedo igual suerte adversa el motivo relativo al