

**22270** Sala Segunda. Recurso de amparo número 81/83. Sentencia número 70/1983, de 26 de julio.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdager, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por doña Iluminada García Martín, representada por el Procurador de los Tribunales don Julián Zapata Díez, y bajo la dirección del letrado don Carlos Granados Moya, contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo revocatoria de la dictada por la Magistratura de Trabajo número 1 de Burgos que había reconocido derecho a percibir pensión de viudedad. Han comparecido en este recurso el Ministerio Fiscal y como demandado el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Pulgar Arroyo, y bajo la dirección del letrado don Emilio Ruiz Jarabo, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Pera Verdager, quien expresa el parecer de la Sala.

#### ANTECEDENTES

1. En 4 de febrero pasado se presentó por la indicada representación de doña Inmaculada García Martín demanda de amparo frente a la sentencia dictada por el Tribunal Central de Trabajo (TCT) en 28 de diciembre de 1982 y en el recurso de suplicación interpuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) contra sentencia de la Magistratura de Trabajo número 1 de Burgos, de 2 de diciembre de 1980 (autos 944/80).

En la relación de hechos de la demanda se exponía que la demandante, nacida el día 17 de abril de 1928, contrajo matrimonio el día 16 de junio de 1955 con don Elpidio Varona Millán, trabajador agrícola por cuenta propia y afiliado a la Mutualidad Nacional Agraria y al corriente en el pago de las cuotas correspondientes cuando se produjo su fallecimiento el 11 de julio de 1965, con más de nueve años de cotización ininterrumpida, no solicitando la prestación de viudedad por faltarle el requisito de edad exigido, de 65 años, por el Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955 sobre Seguro de Vejez e Invalidez, ni reconociéndole el derecho a reclamarla al alcanzar aquella, por no haber cumplido los cincuenta años en el momento del óbito. Al suprimir la Ley 1/80, de 4 de enero, sobre Seguridad Social Agraria, el requisito de los cincuenta años para tener derecho a pensión de viudedad en los casos de muerte derivada de enfermedad común o accidente no laboral producida con anterioridad a 1 de julio de 1975, para las viudas de trabajadores por cuenta propia o pensionistas del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, doña Iluminada García Martín, por reunir los demás requisitos exigidos en la fecha del hecho causante, solicitó la prestación de viudedad del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en 29 de julio del citado año 1980, petición que le fue denegada por silencio administrativo, por lo que, cumplidos los demás trámites, formuló demanda laboral de fecha 15 de octubre siguiente que resolvió la Magistratura de Trabajo número 1 de Burgos, que con fecha 2 de diciembre de 1980 dictó sentencia reconociéndole, tras una interpretación de la Ley 1/80, conforme a los principios de igualdad, no discriminación, temporalidad, equidad y extensiva a los supuestos del Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955 bajo cuya vigencia se produjo el óbito del marido, «su derecho a disfrutar de pensión de viudedad en la cuantía correspondiente, señalándose como fecha inicial la del día de la solicitud, condenando, asimismo, al Instituto Nacional de la Seguridad Social a estar y pasar por esta declaración». Esta sentencia fue revocada por el TCT en su sentencia de 28 de diciembre de 1982 al resolver el recurso de suplicación interpuesto por el INSS. Y contra ésta se dedujo la demanda de amparo, fundada sustancialmente en que la decisión impugnada y la interpretación que la misma hace del artículo único de la Ley 1/80, de 4 de enero, es errónea y discriminatoria y vulnera el artículo 14 de la Constitución (CE).

2. Admitida a trámite la demanda de amparo y recibidas las actuaciones recabadas del TCT y de la Magistratura, y tras personarse en autos el INSS, por providencia de 20 de abril pasado se acordó dar vista de aquéllas al Ministerio Fiscal y a las partes a fin de que presentasen sus alegaciones conforme al artículo 52 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

La parte demandante expone que el alcance que a la Ley de 4 de enero de 1980 dio el Magistrado de Trabajo es el correcto si se atiende al principio general de extensión de la acción protectora de la Seguridad Social recogido por la Ley de 31 de mayo de 1966, en su exposición de motivos y en sus disposiciones punto 3, 1.º, a), punto 4.º, 1.º, a) y punto 8; al principio de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 14 CE: al deber de los poderes públicos de garantizar las prestaciones sociales ante situaciones de necesidad (artículo 41 CEE); y a los principios de equidad, universalidad de la Ley y deber de todo juzgador de llenar las lagunas legales y evitar las desigualdades que no estén amparadas debidamente por razones con finalidad constitucional legítima.

El Ministerio Fiscal expone que el contenido constitucional de la demanda de amparo se presenta en términos similares al que se resolvió en el recurso de esta misma Sala 398/1981 por sentencia de 5 de mayo de 1982, en la cual se contemplaba una incompatibilidad que estaba vigente al fallecimiento del esposo, pero que después desapareció; ahora, de modo análogo, podría privarse a la recurrente de un derecho que se le reconocería tan sólo con que el fallecimiento de su esposo se hubiese producido con posterioridad al 1 de enero de 1967, en que entró en vigor la Ley de 31 de mayo de 1966, que ordenaba el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Razonando con base en nuestra indicada sentencia de 5 de mayo de 1982, el Ministerio Fiscal interesa que se estime la demanda.

La representación del INSS alega que la línea expansiva del ámbito protector de la Seguridad Social debe determinarla el legislador a la vista no sólo de las limitaciones presupuestarias, sino del sentir social predominante en cada momento; y que el principio de igualdad ha de tener una peculiar aplicación en el ámbito de la Seguridad Social y que no puede decirse que crée verdadera desigualdad el resultado de la aplicación de la Ley 1/1980, la cual amplía la cobertura a un colectivo que estaba excluido del sistema, quedando excluido otro colectivo que también antes lo estaba; todo lo cual no queda alterado por la razón meramente formal de la extinción de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria y la creación del Régimen Especial.

3. Por providencia de 15 de junio pasado se señaló para deliberación y votación del recurso el día 6 de julio en curso, concluyéndose el día 13 siguiente.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Con anterioridad a la Ley de 31 de mayo de 1966, reguladora del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, se otorgaba pensión a las viudas de los trabajadores beneficiarios del Seguro de Vejez e Invalidez o de aquellos que hubieran tenido derecho a él, fallecidos con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955, que hubieren cumplido sesenta y cinco años, estableciéndose como excepción que si al fallecer el trabajador su viuda no hubiere alcanzado aquella edad, pero tuviera más de cincuenta, conservaría el derecho a reclamar la pensión de viudedad al cumplir los sesenta y cinco.

En la Ley primeramente citada se mantiene para los trabajadores por cuenta propia la misma regulación anterior, al igual que en el Decreto de 23 de julio de 1971, refundidor de aquella Ley y de la de 22 de diciembre de 1970, alcanzándose así la de 2 de mayo de 1975, de acuerdo con la cual las prestaciones en favor de las viudas de trabajadores afiliados a la originaria Mutualidad de Previsión Social Agraria se regirán por la normativa de tal Mutualidad, mientras que las de afiliados al Régimen Especial Agrario fallecidos antes de 1975 deberán observar la exigencia de sesenta y cinco años, pero si al fallecimiento del cónyuge tuvieran cincuenta años, con expectativa de pensión al alcanzar los sesenta y cinco, se les concede ya a partir de 1 de julio de 1975; las viudas de trabajadores afiliados al antedicho Régimen fallecidos después de 1975 se rigen por la nueva normativa, con igualdad de derechos que en el Régimen General.

Finalmente, la Ley de 4 de enero de 1980 dispuso que en caso de muerte derivada de enfermedad común o accidente no laboral con anterioridad a 1 de julio de 1975 se otorgará pensión a la viuda del trabajador por cuenta propia o pensionista del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que, reuniendo en aquel momento los demás requisitos exigidos por la normativa reguladora del Régimen Especial para el disfrute de esta prestación tuvieran menos de cincuenta años en la fecha del fallecimiento del esposo.

2. El Tribunal Central de Trabajo entiende en la sentencia recurrida en amparo constitucional que la modificación introducida por la Ley de 1980 afecta sólo a las viudas de quienes fallecieron con posterioridad a 1 de enero de 1967, en orden a la suspensión del requisito de los cincuenta años cumplidos en el momento del fallecimiento, pero sin alcanzar a las situaciones derivadas de la vigencia en tal momento de la regulación establecida para la originaria Mutualidad de Previsión Social Agraria, y en tal sentido razona aquel Tribunal, interpretando de ese modo la Ley de 1980, sin que sea lícito a este Tribunal Constitucional censurar la actividad jurisdiccional de los demás cuando de la interpretación de la legalidad ordinaria se trata, salvo si al hacerlo se violan garantías constitucionales que afecten a los derechos y libertades fundamentales protegidos en los artículos 14 a 29 y objeción de conciencia de la CE y tengan su origen inmediato y directo en una decisión judicial, lo que en manera alguna se puede estimar que sucede en el caso que se resuelve ya que en realidad la desigualdad que la demandante suscita no es sino la derivada del distinto tratamiento temporal de situaciones iguales motivada por la sucesión normativa, y, en todo caso, aleja la pretendida vulneración imputada al fallo judicial la consideración de que éste contiene una interpretación que no se separa mínimamente del criterio del legislador desde el punto que al elaborarse la cuestionada Ley de 4 de enero de 1980 se rechazó expresamente una enmienda de acuerdo con la cual se extendían los beneficios de la Ley «a las viudas de los trabajadores por cuenta ajena o propia de los distintos regímenes que han regulado los seguros sociales y la Seguridad Social en el sector agrario y a los de los trabajadores por cuenta ajena del Seguro de Vejez

e Invalidez o asimilados al mismo», según consta en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, I Legislatura, serie A, número 63-I.1, de 26 de noviembre de 1979.

3. Es preciso expresar también que el tratamiento diferenciado que impuso el legislador de 1980 de cuya aplicación dimana en definitiva la pretensión que la recurrente ejercita en este recurso constitucional de amparo, no puede reputarse equivalente a una neta consideración distinta de situaciones iguales sin más motivación o circunstancias determinantes que la diferencia de fecha en el momento de producción de esas situaciones. Las sucesivas alteraciones de los preceptos rectores de estas prestaciones pasivas, de signo progresivamente favorable a los beneficiarios, con incrementos cualitativos y cuantitativos, pero en todo caso ineludiblemente limitados en todo orden, y por supuesto en cuanto al ámbito de las personas afectadas, ha obligado permanentemente a la fijación de determinadas fechas como límite temporal que posibilite o no ese tipo de nuevas y más favorables percepciones, como ha sucedido en el caso presente, lo que provoca diferencia de situaciones entre los beneficiarios a los que la Administración reconoce nuevos derechos, con aquellos otros entre los que se halla la recurrente en amparo a los que no los extiende, y que en realidad derivan de que la Ley de 31 de mayo de 1966 sobre Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social supuso sus-

tanciales alteraciones de un variado orden respecto de la normativa de la anterior Mutualidad de Previsión Social Agraria en lo que afecta a derechos y obligaciones a cargo de las dos partes afectadas, por cuanto los Estatutos de la Mutualidad remitían a los Regímenes Obligatorios de Vejez e Invalidez y Subsidios familiares, mientras que la Ley de 1966 dio entrada en la Seguridad Social al referido Régimen Especial Agrario, todo lo cual aleja la identidad de situaciones que se pretende poner de relieve como base de la pretensión de amparo reducida con invocación del artículo 14 de la CE.

#### FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por doña Iluminada García Martín.

Madrid, 26 de julio de 1983.—Jerónimo Arazomena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Firmados y rubricados.

**22271** Pleno. Conflicto positivo de competencia número 179/1982.—Sentencia número 71/1983, de 29 de julio.

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

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

en el conflicto positivo de competencia número 179/1982, promovido por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta del Gobierno, contra tres Ordenes, una de 27 de noviembre y las otras dos de 30 del mismo mes de 1981, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por las que se aprueban las actas de estimación de riberas probables de los ríos Congos-Besós y Fluviá. En el conflicto ha comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, y ha sido ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

Primero.—El Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno, planteó conflicto constitucional positivo de competencia el 22 de mayo de 1982 contra tres Ordenes, una de ellas de 27 de noviembre de 1981 y las otras dos del 30 del mismo mes y año, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por las que se aprueban las actas de estimación de riberas probables de los ríos Congos-Besós y Fluviá en los términos municipales de la Garriga (Barcelona), Pontós y María de Montcal (Gerona), publicadas en el «Diario Oficial de la Generalidad» números 193 y 195, de 22 y 29 de enero de 1982.

Segundo.—Motiva el recurso el hecho de que en tales Ordenes, tras declarar la utilidad pública de las riberas estimadas, se diga que «se incluyen en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública», y ello porque una afirmación de esta naturaleza supone invadir y ejercitar atribuciones estatales, por cuanto:

a) La competencia en materia de Catálogo de Montes de Utilidad Pública constitucionalmente corresponde al Estado a través de su Organismo Autónomo ICONA. Mantiene el Abogado del Estado que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no otorga a la Generalidad competencia alguna en orden al Catálogo de Montes, dado que el artículo 9.10 del mismo, en concordancia con el 148.1.8.º de la Constitución (CE), debe entenderse en el sentido de que la competencia exclusiva en materia de monter que se le reconoce a la Generalidad no incluye al Catálogo, al que no se cita expresamente, jugando entonces expresamente el artículo 149.3 de la CE, debiéndose reconocer al Estado la competencia exclusiva sobre este punto.

A ello ha de añadirse lo expresamente acordado en el Convenio suscrito entre ICONA y la Generalidad el 28 de febrero de 1981, de conformidad con lo previsto en los puntos B.2.d y B.4 del anexo del Real Decreto de 31 de julio de 1980 sobre traspaso de servicios en materia de conservación de la naturaleza, y cuya cláusula 5.ª, A), 2 específica que «dentro del marco de compromisos que se establecen corresponde a ICONA la inclusión

en el Catálogo de los montes declarados de utilidad pública, así como la exclusión de aquellos en los que no persistan las circunstancias que motivaron su inclusión».

Reafirma también el Abogado del Estado la competencia exclusiva del Estado en esta materia en razón a lo dispuesto en el artículo 149.1.8.º de la CE en cuanto a ordenación de los Registros e Instrumentos públicos, de donde desprende la consecuencia de que la ordenación del de Montes se encuentra atribuido en exclusiva al Estado.

b) Niega que la inscripción de las riberas estimadas una vez declarada la utilidad pública se realice en el Catálogo de Montes de forma automática, en tanto en cuanto el artículo 6.º de la Ley de Montes no permite mantener tal tesis, ni tampoco el artículo 40 de su Reglamento.

Se acepta que los servicios del Estado han de realizar las inclusiones o exclusiones que legalmente proceden, pero rechaza, en cambio, el que la catalogación tenga meramente un carácter físico o formal, en tanto en cuanto con la inclusión en el Catálogo de un monte, entra en juego el régimen jurídico especial de protección previsto en la legislación de montes.

Se afirma en suma que no es la declaración de utilidad pública, sino la inclusión en el Catálogo, la que produce los efectos citados, con lo que la misma no puede considerarse como meramente mecánica.

c) Considera también el Abogado del Estado que la Generalidad de Cataluña ha ejercitado materialmente la competencia atribuida al Estado en orden a la inclusión en el Catálogo al redactar las citadas ordenes con la expresión «se incluye en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública», cuando en realidad debiera haber utilizado la expresión «se incluirán» u otra parecida.

d) Termina el Abogado del Estado pidiendo que este Tribunal declare que el Estado, a través de su Organismo Autónomo ICONA, es el titular de la competencia para incluir en el Catálogo de Montes las riberas estimadas, declaradas de utilidad pública por las ordenes impugnadas, anulándolas en su artículo segundo en la parte que dispone «se incluyen en el Catálogo General de Montes de Utilidad Pública», por ser la Generalidad incompetente para hacer tal inclusión.

Tercero.—Por providencia de 2 de junio de 1982 se admitió a trámite el conflicto, teniéndolo por formalizado, señalando plazo para alegaciones por el Gobierno de la Generalidad, comunicando a su Presidente aquella formalización en debida forma, y la suspensión de la vigencia de las ordenes impugnadas desde su fecha, con publicación de todo ello en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», mediante edictos y anuncio del planteamiento del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado».

Cuarto.—El Gobierno de la Generalidad formuló en tiempo y forma las alegaciones correspondientes, oponiéndose a la demanda formulada por el Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación.

A) En sus alegaciones el representante de la Generalidad pone de relieve su criterio de que tal conflicto no debiera haberse formulado nunca, pues realmente la única discrepancia sería que se aprecia es de orden semántico y no en cuanto al fondo del ejercicio de unas competencias.

B) Rechaza la pretensión de que la ordenación de todos los Registros públicos sea competencia exclusiva del Estado, poniendo de relieve que no es posible interpretar el artículo 149.1.8.º de la CE, de tal forma que cualquier Registro quede englobado en el mismo, sino en el contexto de todo el precepto, lo que obviamente reconduce la competencia al terreno de la legislación civil.

Se afirma igualmente la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de «Montes», tal y como determina el artículo 9.º, 10 del Estatuto de Autonomía, lo que incluye la ma-