

11648 Pleno. Sentencia 75/1991, de 11 de abril. Cuestiones de inconstitucionalidad 278/1986 y 279/1986 (acumuladas). En relación con la Disposición adicional vigésima primera, apartado 15, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, de 30 de diciembre de 1984. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon 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 José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 278/86 y 279/86, planteadas por la Magistratura de Trabajo de Ciudad Real, y 1.438/87, planteada por la Magistratura de Trabajo núm. 7 de Madrid sobre la Disposición adicional vigésima primera, apartado 15, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, de 30 de diciembre de 1984, por posible oposición al art. 9.3 C.E. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de marzo de 1986 tuvo entrada en este Tribunal escrito de la Magistratura de Trabajo de Ciudad Real en el que se plantea, en sus autos núm. 3.577/85, cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional vigésima primera, apartado 15, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 de 30 de diciembre de 1984, por posible infracción del art. 9.3 C.E. La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 9 de abril de 1985 y registrada con el núm. 278/86, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC.

2. En el auto proponente de la cuestión, en su único fundamento jurídico, afirma lo siguiente:

«Habiendo sido resuelta la cuestión de fondo planteada en el proceso por la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1983, 17 de enero, 29 de marzo y 22 de abril de 1984) en el sentido de que los arts. 2.1 del Decreto-ley de 8 de octubre de 1976, Decreto-ley de 2 de junio de 1977, establecida una garantía solidaria del Estado por las prestaciones con cargo al Montepío de Funcionarios de la extinguida Organización Sindical, y siendo que esta garantía ha sido suprimida por la referida Disposición adicional de la Ley de Presupuestos del Estado para 1985, pudiera estimarse que de alguna manera se ha vulnerado ese derecho adquirido de Garantía, lo que podría determinar su inconstitucionalidad en razón al precepto del art. 9.3 de la Constitución y, en consecuencia, la apreciación del carácter constitucional o inconstitucional de dicho precepto podría ser determinante de la procedencia o no de la condena solidaria solicitada en la demanda respecto del Estado.»

3. El Presidente en funciones del Congreso de los Diputados comunicó que no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

4. La Magistratura de Trabajo de Ciudad Real, en autos núm. 3.592/85 y acumulado, planteó, en escrito registrado el 14 de marzo de 1986, cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional vigésima primera, apartado 15, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, por oposición al art. 9.3 de la Constitución. Dicha cuestión fue admitida a trámite por providencia de 9 de abril de 1986, registrada con el núm. 279/86, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC.

El Auto proponente de la cuestión contiene un fundamento jurídico único que coincide literalmente con el contenido del Auto de la cuestión 278/86.

5. El Presidente en funciones del Congreso de los Diputados comunicó que el Congreso de los Diputados no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

6. Comparecidos en ambas cuestiones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, dado que las dos cuestiones han sido planteadas en relación con la misma Disposición legal y en virtud de las mismas razones, solicitaron la acumulación de ellas conforme permite el art. 83 LOTC.

El Pleno del Tribunal accedió a la acumulación por Auto de 5 de junio de 1986, al estar justificada la unidad de tramitación y de decisión por la existencia de conexión objetiva entre las dos cuestiones de inconstitucionalidad.

7. El 6 de noviembre de 1987 tiene entrada en este Tribunal escrito de la Magistratura de Trabajo núm. 7, de Madrid, por el cual se promueve, en el procedimiento 368/87, cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición adicional vigésima primera, apartado 15, de la Ley de 30 de diciembre de 1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, en relación con el art. 9.3 C.E. Dicha cuestión fue registrada con el núm. 1.438/87, y admitida a trámite por providencia de 23 de noviembre de 1987, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC.

En el Auto proponente de la cuestión se afirma que los Reales Decretos-leyes 19/1976 y 31/1977 reconocen expresamente, con derechos adquiridos, los que se derivan de los Estatutos vigentes en aquellos años (actualmente vigentes), incluidos los del Montepío, que serán asegurados —dice el primero de ellos— y que quedan garantizados a todos los afiliados y beneficiarios. —dice el segundo—, «o sea, que serán asegurados y quedan garantizados como derechos adquiridos que se reconocen ya existentes al dictarse esos Reales Decretos-leyes no como mera expectativa jurídica, sino como derechos adquiridos, y así los llaman los preceptos legales que intentan desconocerse por la Disposición adicional vigésima primera de la Ley de 30 de diciembre de 1984, en contra del art. 9.3 C.E., que garantiza la irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales y la seguridad jurídica, ya que en este caso puede entenderse que los derechos del demandante no sólo son derechos adquiridos, sino derechos reconocidos en preceptos legales anteriores», de modo que la derogación de las garantías y obligaciones del Estado han afectado a derechos adquiridos que la Disposición cuestionada deja sin efecto.

8. El Presidente en funciones del Congreso de los Diputados comunica que la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pueda precisar.

El Presidente del Senado solicita tener por comparecida a la Cámara y por ofrecida su colaboración.

9. El Fiscal General del Estado comparece manifestando que la presente cuestión es idéntica a las numeradas 278/86 y 279/86, ya acumuladas, que el precepto cuestionado es el mismo y por razones de su posible inconstitucionalidad idénticas, lo que hace aconsejable una unidad de tramitación, petición con la que se muestra de acuerdo el Abogado del Estado.

Por Auto de 16 de febrero de 1988 el Pleno acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.438/87, a las ya acumuladas núms. 278/86 y 279/86.

10. El Fiscal General del Estado en sus alegaciones precisa, en primer término, que la supuesta inconstitucionalidad de la disposición cuestionada se basa en la alegada infracción del art. 9.3 C.E., por desconocer derechos adquiridos «de garantía». El art. 9.3 C.E. contiene un haz de principios fundamentales que el Magistrado de Trabajo singulariza, hablando sólo de derechos adquiridos, siendo así que la jurisprudencia constitucional ha subrayado que la Constitución no utiliza conscientemente el término derechos adquiridos, porque la defensa a ultranza de los derechos adquiridos no casa con la filosofía de la Constitución, recordando la doctrina sentada en la STC 27/1981, en relación con la reforma del mutualismo administrativo.

Los Reales Decretos-leyes 19/1976 (art. 2.1) y 31/1977 (art. 2.1) equipararon los funcionarios de la AISS a los demás funcionarios públicos, incorporándolos al régimen de organismos autónomos, y de otra parte aseguran los derechos adquiridos, tanto activos como pasivos del Montepío, originando una seguridad jurídica consiguiente. Nos encontramos con la dicotomía igualdad-seguridad que ha de ser resuelta conforme a la doctrina sentada en la STC 27/1981. Conviene recordar que la garantía lo fue al tiempo de su reconocimiento como funcionarios y de equiparación a ellos, y el régimen de Montepío no se diferenciaba del establecido para la mayor parte de los Montepíos y Mutualidades de funcionarios. La Disposición adicional que ahora se cuestiona se refiere genéricamente a cualquier garantía u obligación del Estado en relación con pensiones complementarias procedentes de Mutualidades, Montepíos y demás entidades de previsión de funcionarios. Se trata de una reforma del Mutualismo administrativo que propicia la unidad y eliminación de las desigualdades, sin que la existencia de un régimen singular ventajoso pueda ser obstáculo a ese propósito, ya que la escasez de recurso obliga a la igualdad y a la justicia, valores supremos de nuestro ordenamiento. No puede sostenerse que la disposición cuestionada lesione o sea contradictoria con el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 C.E. en lo que concierne a dejar sin efecto la garantía u obligación del Estado en relación con el Montepío de la AISS. El principio de respeto de derechos adquiridos, puede ser resuelto por el Magistrado con criterios de legalidad, pues debe ser el juzgador quien debe determinar el alcance y la extensión que corresponde a los derechos adquiridos dentro del marco legal. Por todo ello entiende que no procede declarar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

11. El Abogado del Estado afirma que toda la argumentación se apoya en la construcción de un derecho adquirido a la garantía del Estado. Niega, sin embargo, que pueda hablarse aquí de un derecho adquirido expropiado por la Ley recurrida, citando al respecto la jurisprudencia constitucional sobre los derechos adquiridos y sobre el art. 9.3 C.E., en relación con las prestaciones de Seguridad Social aún no percibidas o devengadas. No existe un derecho adquirido a obtener un determinado régimen de prestaciones de Seguridad Social y no existe retroactividad al referirse la norma al régimen futuro y no al anterior. De acuerdo a su régimen legal, no existen más derechos que los que la ley conceda en cada momento, aunque la ley ha de sujetarse a lo dispuesto en los arts. 14 y 41 C.E., que es lo que hace el precepto impugnado que trata de asegurar el principio de igualdad y de asegurar un nivel de prestaciones suficiente. Para nada afecta la ley a los derechos obtenidos y reconocidos en Sentencia firme durante todo el tiempo anterior a su entrada en vigor, en donde será exigible la garantía estatal y la correspondiente ejecución de tales sentencias si aún no se ha hecho efectiva, puesto que la ley se proyecta para el futuro y no pretende la inejecución de esas resoluciones judiciales.

12. Por providencia de 9 de abril de 1991, se señaló para deliberación y votación de las presentes cuestiones el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Las presentes cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas se refieren a la Disposición adicional vigésima primera, apartado 15, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, de 30 de diciembre de 1984, la cual dejaba sin efecto, a partir del 1 de julio de 1985 «cualquier garantía u obligación del Estado en relación con las pensiones complementarias de Mutualidades, Montepíos y demás entidades de pensiones de funcionarios» y ello solo en cuanto contradice lo establecido en el art. 2.1 del Real Decreto-ley 19/1976 que reconoce a los funcionarios de la organización sindical del régimen anterior, la condición legal de funcionarios públicos del organismo autónomo que crea (AISS), con la plenitud de derechos estatutarios, incluidos los del Montepío que serán asegurados a todos sus afiliados, y lo dispuesto en el art. 2.1 del Real Decreto-ley 31/1977 que también reconoce los derechos adquiridos a la fecha de su entrada en vigor tanto activos como pasivos «incluidos los derechos del Montepío de funcionarios que quedan garantizados a todos sus afiliados y beneficiarios».

Los Jueces proponentes estiman que estas disposiciones de rango legal suponen el reconocimiento de «un derecho adquirido de garantía» a cargo del Estado que la Disposición cuestionada ha suprimido vulnerando el art. 9.3 C.E. Sólo se cuestiona la inconstitucionalidad del precepto en relación con algunas consecuencias que el mismo tiene sobre el Montepío de Funcionarios de la antigua Organización Sindical, en cuanto suprime la garantía u obligación del Estado de las pensiones complementarias procedente de ese Montepío. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que tal supresión operaría sólo en el caso de que dicho Montepío hubiese optado por no integrarse en el Fondo especial de MUFACE y por financiarse exclusivamente con las cuotas y aportaciones de sus socios, lo que no ha ocurrido al haberse integrado dicho Montepío en esos fondos especiales de MUFACE, lo que permitiría incluso afirmar que no se dá la hipótesis que ha servido de premisa para el planteamiento de las presentes cuestiones.

2. Con posterioridad al planteamiento de las presentes cuestiones el Pleno de este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en su STC 208/1988 sobre la constitucionalidad del mismo precepto, y también en relación con la garantía de derechos de la Mutualidad de Funcionarios de la antigua Organización Sindical. Dicha Sentencia ha desestimado un recurso de inconstitucionalidad frente a dicho precepto en el que se alegaba infracción del art. 33.3 C.E., y ha entendido que la retirada de la garantía del Estado no supone una pérdida de derechos para cuya supresión hubieran de respetarse las exigencias del art. 33.3 C.E. La doctrina sentada en dicha Sentencia es pertinente también para resolver la presente cuestión, aunque en la misma se haya alegado infracción del art. 9.3 C.E.

Según se dice en la STC 208/1988, «no sería constitucionalmente admisible el mantenimiento indefinido de una protección mutualista

privada sin base financiera, sin revisión de su nivel de prestaciones e imputando sus pérdidas a la garantía del Estado, exigiendo a éste además un trato de favor frente a otras entidades mutualistas funcionariales, incluso de naturaleza administrativa y de carácter obligatorio» (fundamento jurídico 3.º). La Disposición impugnada, considerada en su conjunto, reconoce una opción de integración en el Fondo Especial de MUFACE para hacer viable la pervivencia del Montepío, que no supone la desaparición o privación de los derechos del Montepío de Funcionarios, «sino únicamente la modificación de su régimen jurídico y la nueva delimitación de su alcance y contenido precisamente para hacer posible la conservación de la protección complementaria. Ante una situación sobrevenida de insolvencia de la entidad privada de previsión el Estado, con el respaldo del sistema público de previsión social, garantiza la posibilidad de subsistencia del Montepío y del mantenimiento de un cierto nivel de prestaciones, a través de un mecanismo aplicado hasta hora sólo para las Mutualidades obligatorias de carácter administrativo (fundamento jurídico 4.º).

Este razonamiento permite rechazar también la alegación de que la Disposición cuestionada infrinja el art. 9.3 C.E., puesto que el apartado 15 de la Disposición adicional vigésima primera de la Ley de Presupuestos del Estado para 1985 no tiene el alcance que los Jueces proponentes pretenden en relación con derechos adquiridos en materia de Seguridad Social, ni desconoce los compromisos asumidos por el Estado por los Reales Decretos-leyes 19/1976 y 31/1977, sino que, partiendo de ese compromiso, ofrece una garantía definitiva del mantenimiento del sistema complementario de protección social de la única manera financieramente posible y fiable. Hace posible, como efectivamente ha ocurrido, la integración voluntaria del Montepío en el sistema público de protección social y ello con respeto de los principios y exigencias constitucionales tanto en relación con los arts. 9.3 y 41 C.E., como con el derecho a la igualdad del art. 14 C.E.

Por todo ello, y sin necesidad de un razonamiento más explícito que se contiene en la STC 208/1988 a la que cabe remitirse, se ha de concluir que el precepto cuestionado no infringe el art. 9.3 C.E. pues no afecta a situaciones consolidadas, tiene sólo efectos para el futuro, y no suprime sino que delimita, en el único sentido constitucionalmente posible, la garantía del sistema complementario de protección social del Montepío de la AISS.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 278/86, 279/86 y 1.438/87, interpuestas contra el apartado 15, de la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 30/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

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

Dada en Madrid, a once de abril de mil novecientos noventa y uno.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon González Regueral.—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.—José Gabaldón López.—Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 278/86, 279/86 y 1.438/87

En cuanto que la presente Sentencia reitera las razones que llevaron a la decisión en la STC 208/88, disiento del criterio de la mayoría por los mismos motivos que en aquel caso expuse.

Madrid, a once de abril de mil novecientos noventa y uno.—Firmado, Francisco Rubio Llorente (rubricado).

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 José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 838/1986 y 916/1986, promovidos, respectivamente, por el Gobierno

11649 Pleno. Sentencia 76/1991, de 11 de abril. Conflictos positivos de competencia 838/1986 y 916/1986 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Real Decreto 646/1986, de 21 de marzo, de modificación del Decreto 3767/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega