

EDJ 1990/5486

Tribunal Constitucional Pleno, S 24-5-1990, nº 97/1990, BOE 147/1990, de 20 de junio de 1990, rec. 651/1985
Pte: Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel

Resumen

El Tribunal Constitucional estudia las cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional segunda, apartado a), del Real Decreto-ley 3/1983, de 20 de abril, y la Disposición adicional segunda de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983.

NORMATIVA ESTUDIADA

RDLeg. 781/1986 de 18 abril 1986. TR Disposiciones legales vigentes de Régimen Local
Ley 7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local
RDL 3/1983 de 20 abril 1983. Incremento provisional de Haberes de los Funcionarios Públicos
Ley 9/1983 de 13 julio 1983. Presupuestos Generales del Estado para 1983
O de 15 junio 1978. Actualización Pensiones de la Mutua Nacional de Previsión de la Administración Local
art.9.1
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.1.1 , art.9.3 , art.41 , art.50
RDL 22/1977 de 30 marzo 1977. Reforma Legislación de los Funcionarios de Administración Civil del Estado y Personal Militar
O de 9 diciembre 1975. Revisa los Estatutos de la Mutualidad de Previsión de la Administración Local
art.41.1
Ley 11/1960 de 12 mayo 1960. Crea la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local
art.13.1 , art.13.4

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	4
FALLO	8

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

NORMAS JURÍDICAS

NORMAS EN PARTICULAR

Disposiciones normativas con rango de ley

Leyes

VALIDEZ Y VIGENCIA

PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Competencia

Retribución

Pensiones

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

IMPUGNACIÓN DE LEYES DE PRESUPUESTOS

PRINCIPIOS JURÍDICOS

CONSTITUCIONALES

Irretroactividad

Seguridad jurídica

Derechos adquiridos

Coordinación

Entre Estado y Administración local

SEGURIDAD SOCIAL

MUTUALIDADES Y MONTEPÍOS

Adecuación cuota prestación

MUNPAL

En general

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Cuestión de inconstitucionalidad

Planteadas por Tribunales Superiores de Justicia

Constitucionalidad de la norma

Inconstitucionalidad

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Cuestión de inconstitucionalidad

Legislación

Aplica RDLeg. 781/1986 de 18 abril 1986. TR Disposiciones legales vigentes de Régimen Local

Aplica Ley 7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local

Aplica Ley 9/1983 de 13 julio 1983. Presupuestos Generales del Estado para 1983

Aplica RDL 3/1983 de 20 abril 1983. Incremento provisional de Haberes de los Funcionarios Públicos

Aplica CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Aplica art.9.1 de O de 15 junio 1978. Actualización Pensiones de la Mutua Nacional de Previsión de la Administración Local

Aplica RDL 22/1977 de 30 marzo 1977. Reforma Legislación de los Funcionarios de Administración Civil del Estado y Personal Militar

Aplica art.41.1 de O de 9 diciembre 1975. Revisa los Estatutos de la Mutualidad de Previsión de la Administración Local

Aplica Ley 11/1960 de 12 mayo 1960. Crea la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local

Bibliografía

Citada en "Principio de Confianza Legítima. Sus orígenes y recepción por la Jurisprudencia comunitaria y española"

Definiciones

derechos adquiridos

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 julio 1985 tiene entrada en este Tribunal A 3 julio anterior, Sala 1ª de lo Contencioso-administrativo de la AT Valencia, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la disp. adic. 2ª ap. a), RDL 3/1983 de 20 abril, y la disp. adic. 2ª, L 9/1983 de 13 julio de Presupuestos Generales del Estado, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 50 CE. Fue registrada con el núm. 651/1985.

En el auto se recuerda que el art. 13.4 L 11/1960 de 11 mayo, había establecido que, en relación con las pensiones de jubilación, "la base para la determinación de la cuota íntegra será igual al importe de los sueldos consolidados, más una sexta parte de los mismos en concepto de pagas extraordinarias", que el art. 98.3 de los vigentes estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (en adelante, MUNPAL) de 9 diciembre 1975 establece que el sueldo consolidado estará integrado por el sueldo inicial, más trienios y pagas extraordinarias y que el art. 41.1, de los mismos estatutos determina que servirá de haber regulador para todas las prestaciones básicas y sus mejoras la suma del sueldo, trienios efectivos completados y pagas extraordinarias, o en su caso, las cantidades que hayan servido de base de cotización a la MUNPAL.

La disp. adic. 2ª RDL 3/1983 de 20 abril, establece, en su ap. a), que la base de cotización estará constituida por el sueldo, grado, trienios y pagas extraordinarias, y, en su ap. b), que el haber regulador determinante de las prestaciones se formará con la suma de tales conceptos retributivos, dividiendo por catorce a efectos de determinar la cuantía mensual de las prestaciones. Ello supone excluir de la base de cotización y del haber regulador la sexta parte por la que se había venido cotizando a la MUNPAL desde 1960, e impedir seguir cotizando a esa Mutualidad por esa sexta parte hasta el momento de la jubilación, por lo que dicha sexta parte deja de ser incluida en el correspondiente haber regulador. La disp. adic. 2ª L 9/1983 de 13 julio de Presupuestos Generales del Estado para 1983, ha reproducido literalmente la disp. adic. 2ª RDL 43/1983 de 20 abril, siendo la constitucionalidad de esas normas una cuestión decisiva en orden a la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

Entiende la Sala que ambas disposiciones adicionales segundas han roto la situación estatutaria en la que se encontraba el funcionario recurrente quien había consolidado un derecho, por el abono de sus cotizaciones obligatorias en virtud de ley, a que tales cotizaciones tuvieran un efecto reflejo en el haber regulador de la correspondiente prestación de jubilación. Ello puede constituir una vulneración del art. 9.3 CE garante de la irretroactividad de las disposiciones sancionatorias no favorables y restrictivas de derechos y la prohibición

de arbitrariedad de los poderes públicos, produciéndose además un enriquecimiento injusto, ya que como establece el art. 50 CE, las pensiones han de ser adecuadas y esa adecuación, entre otras circunstancias, ha de serlo a las cotizaciones efectivamente realizadas.

SEGUNDO.- Por providencia de 17 julio 1985, la Sec. 3ª del Pleno de ese Tribunal acordó tener por recibidas las actuaciones y admitir a trámite la cuestión planteada, dando traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado para que en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que considerasen pertinentes. Acordó igualmente publicar la incoación de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado". Los días 12 y 26 septiembre se recibieron escritos de los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados, respectivamente, acusando recibo de la notificación y ofreciendo la colaboración de las Cámaras, y personándose el primero en el proceso. El día 18 septiembre 1985, se recibieron las alegaciones del Fiscal General del Estado y del Abogado del Estado.

TERCERO.- El Fiscal General del Estado entiende que existe un defecto formal en el planteamiento de la cuestión el no constar la notificación al Mº Fiscal del auto por el cual se acuerda oír a las partes y al Mº Fiscal sobre la conveniencia de plantear la cuestión, no figurando en las actuaciones enviadas por la Sala el preceptivo informe previo del Mº Fiscal.

Por lo que hace a la cuestión de inconstitucionalidad, aparte de destacar la trascendencia del problema, se señala la peculiaridad de la regulación de los derechos pasivos para los funcionarios de la Administración Local y el papel de la MUNPAL, en la que, desde la L 12 mayo 1960, y para fijación de las cuotas de cotización se tomaban en consideración los sueldos consolidados "más una sexta parte de los mismos en concepto de pagas extraordinarias", mecanismo que daba lugar a que en los meses de julio y diciembre la aportación fuera doble, y consiguientemente la prestación por jubilación se determinara sobre el sueldo regulador que resultaba integrado por las cuotas correspondientes a catorce mensualidades más catorce sextas partes. Por este sistema había cotizado el recurrente en el procedimiento contencioso-administrativo hasta el momento en que solicita su jubilación. Por otro lado, la jurisprudencia del Tribunal Supremo había rechazado y declarado no conforme a Derecho determinadas disposiciones anteriores a primeros de enero 1983, así como resoluciones de la MUNPAL contrarias a ese sistema de cotización-prestación de los Funcionarios de Administración Local.

El RDL 3/1983 de 20 abril, en su disp. adic. 2ª, es de carácter regresivo en cuanto aminora las bases de las prestaciones de jubilación y en cuanto a su entrada en vigor se publica en el BOE 23 abril y en la disposición final establece que "entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", y tendrá efectos económicos desde el 1 enero 1983, manteniendo su vigencia hasta la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983". Es decir, sus efectos económicos son retroactivos al cubrir situaciones ya producidas con anterioridad a su propia vigencia, si ello no es obstáculo a lo que repercute en mejoras salariales, sin embargo en cuanto reductor de derechos ostentados por situaciones anteriores o que debían reconocerse con anterioridad, incide en la interdicción contenida en el art. 9.3 CE, sin que a ello sea óbice el que se salvaran los derechos que corresponderían al 31 diciembre 1982, incrementados en un 12,5%, puesto que la base reguladora suprime aquella sexta parte adicional, en concepto de pagas extraordinarias, con el resultado efectivo de una fijación real inferior a la que resultaría de seguir los módulos anteriores a la determinación de la base reguladora.

De cara al futuro en cuanto a quienes hasta el 1 enero 1983 habían tributado por esa sexta parte mas para incrementar la pensión en concepto de pagas extraordinarias, ven perdidas la aportación, de una parte, por no aplicarse al destino predeterminado y de otra, por no ser reintegrada, pues nos encontramos con una cotización predeterminada a un fin que ahora se suprime pero sin recibir compensación por otra vía. En el supuesto concreto que está en la base del proceso contencioso-administrativo, el interesado será afectado por la nueva normativa simplemente porque ni la Administración municipal, ni la MUNPAL, resolvieron en su momento, sino con evidente retraso, el expediente de jubilación, al no contenerse, por otra parte, en el Real Decreto-ley, normas transitorias suficientes para dar cobertura a supuestos en el curso de producción. Puede con ello afirmarse que se incide en el defecto que de forma indirecta señaló la STC 87/1981.

Como la L 9/1983 de 13 julio de Presupuestos Generales del Estado para 1983, no hace más que reproducir en esencia e incluso en parte de forma literal, el contenido del Real Decreto-ley, las consideraciones anteriores son de evidente traslado a esa norma.

El hecho de que en ciertos aspectos las normas debatidas puedan ser tachadas de inconstitucionales no quiere decir que lo sean de forma absoluta, por lo que en el supuesto de proclamarse la inconstitucionalidad quedaría ello limitado a los casos en que por carencia de un marco de normas transitorias adecuado, se opera una retroactividad en perjuicio de "derechos individuales", sin que, al propio tiempo, pueda entrarse en el curso de un proceso constitucional al pronunciamiento acerca del alcance y repercusión que el pago de cuotas concretas con un destino también concreto, incumplido este fin o destino suponga cuál sería, como se apunta y pretende a través de la demanda, la devolución de tales cuotas.

El Fiscal General del Estado interesa de que se dicte sentencia o declarando mal planteada la presente cuestión al no haber sido oído el Mº Fiscal, o subsanado tal defecto, declarar la inconstitucionalidad de los preceptos y normas objeto del proceso, si bien con el alcance y límite destacado en los precedentes fundamentos.

CUARTO.- El Abogado del Estado en su escrito de alegaciones sostiene que la presente cuestión se contrae a la discusión constitucional sobre la eventual disminución de los derechos pasivos -de la misma naturaleza que los dimanantes de la Seguridad Social que resulta de las disposiciones legales cuestionadas, con presunta violación de los arts. 9.3 y 50 CE, siendo la argumentación similar a la empleada en otros recursos de inconstitucionalidad sobre la presunta existencia de derechos adquiridos, frente a lo que debe salirse al paso con la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en las SSTC 27/1981 y 6/1983. Según el Abogado del Estado, en materia de prestaciones de la Seguridad Social no existen derechos adquiridos más que sobre las prestaciones efectivamente percibidas o devengadas, sin que por tanto, recaiga sobre ellas ninguna retroactividad vedada por la Constitución, retroactividad que tampoco existe en este caso, al tratarse de una regulación que contempla las prestaciones que a partir de ahora mensualmente se devenguen. El problema debe referirse exclusivamente a las prestaciones ya causadas puesto que en las no causadas en modo alguno puede hablarse de derechos adquiridos sino sólo de expectativas fuera del ámbito de la protección constitucional de la retroactividad.

Además debe tenerse en cuenta que el régimen de prestaciones de la Seguridad Social no es en modo alguno una prestación contractual, sino un régimen legal que puede ser modificado en cualquier momento por el legislador sin que existan aquí, por tanto, derechos adquiridos, teniendo además en cuenta las finalidades fiscales que cumple la financiación de la Seguridad Social. Este régimen legal supone que no existan más derechos que los que en cada momento deriven del ordenamiento jurídico que cuenta con dos límites constitucionales, el de la suficiencia de las prestaciones (art. 41) y el del principio de igualdad (art. 14), principio de igualdad que trata de establecerse precisamente mediante esta disposición y nadie ha puesto en duda que el nivel de prestaciones que se garantiza sea insuficiente para las situaciones de necesidad. Se solicita la declaración de constitucionalidad de los preceptos cuestionados.

QUINTO.- El día 14 octubre 1987 tuvo entrada en este Tribunal, A 21 septiembre 1987, Sala 2ª de lo Contencioso-administrativo de la AT Valencia, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad acerca de la disp. adic. 2ª, RDL 3/1983 de 20 abril, ap. a), y de la disp. adic. 2ª, L 9/1983 de 3 julio, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 50 CE. Fue registrada con el núm. 1314/1987.

En el auto se analizan las disposiciones cuestionadas y se sostiene que las mismas rompen la situación estatutaria en que se encontraba el funcionario recurrente que, con sus cotizaciones obligatorias en virtud de Ley, había consolidado un derecho a que las mismas tuvieran un exacto reflejo en el haber regulador de las correspondientes prestaciones, por lo que aquellas disposiciones legales pudieran vulnerar el art. 9.3 CE al no respetarse la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas y la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos, se produce, además, un enriquecimiento injusto, ya que como establece, además, el art. 50 CE, las pensiones deberán ser adecuadas y esa adecuación ha de serlo, entre otras circunstancias, a las cotizaciones efectivamente realizadas.

SEXTO.- Por providencia de 26 octubre 1987, la Sección acordó admitir a trámite la cuestión, dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, para que puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones y publicar la incoación de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado" para general conocimiento.

El Congreso no se persona en el procedimiento pero pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar. El Senado se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC sin formular alegaciones.

SEPTIMO.- El Mº Fiscal, en su escrito de alegaciones, afirma la conveniencia de acumular la presente cuestión con la núm. 651/1985.

Sostiene, a continuación, que las dos disposiciones adicionales cuestionadas son de idéntico contenido y que de ellas se desprende que la base de cotización en la MUNPAL estará constituida por la suma del sueldo, grado, trienios y pagas extraordinarias, establecidas por la Administración Civil del Estado, unificando el trato entre los funcionarios de la Administración Civil del Estado y los de la Administración Local, y desapareciendo la cotización de una sexta parte más establecida en su momento por las normas aplicables a la citada Mutualidad. El sueldo regulador determinante de las pensiones quedaba enmarcado en un mismo contexto, si bien se tomaba como punto de partida para fijar las pensiones una base reguladora que nunca podría ser inferior a la vigente en 1982 (por lo tanto contemplada la repercusión de aquella parte más) incrementada en un 12,5%. A partir de 1983 no se cotizaba por la citada sexta parte pero sí se contemplaba de facto las cotizaciones por la misma en fecha anterior al 1 enero 1983, desde el momento en que las pensiones partían de aquellas que se producían o se hubieran producido sobre su base, con el incremento del 12,5% señalado. Lo que supone que quien se jubiló después del 1 enero 1983, no habría cotizado por tal porción, pero tendría pensión igual que se hubiera jubilado en 1982, por ser siempre la mínima a respetar, incrementada para aquel ejercicio económico en el 12,5%. Se habría variado el sistema pero sin que ello supusiese un concreto perjuicio económico.

Pasa a examinar si las disposiciones cuestionadas desconocen las exigencias del art. 9.3 CE desde el plano de la interdicción de la irretroactividad y de la arbitrariedad de los poderes públicos, tras hacer un análisis minucioso de varias decisiones del Tribunal Constitucional sobre el alcance del art. 9.3 CE, llega a la conclusión de que del contexto de esas decisiones es posible deducir que la interpretación del principio de irretroactividad ha de ser estricta y, al mismo tiempo, no llegar a una identificación con inmovilismo jurídico, si las circunstancias, incluso las de índole económica, debida y razonadamente tratadas postulan una innovación en las situaciones jurídicas ponderando, por otra parte, de manera también razonable, la tensión o contrapeso entre derechos de los particulares e interés general al que trascienden los efectos de aquéllas.

En relación con el art. 50 CE, el Fiscal General del Estado sostiene que en modo alguno puede aceptarse que el carácter de pensiones adecuadas pueda buscar la adecuación en orden a la cotización efectivamente realizada, haciendo referencia al concepto de pensión adecuada recogido en la STC 134/1987, así como la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su S 29 septiembre 1987. Al legislador corresponde proveer el mandato constitucional, pero la técnica a seguir, la determinación de la oportunidad y la afectación al ordenamiento vigente en cada materia pertenece al ámbito de decisión del legislativo, siempre que no se incida en arbitrariedad. Interesa se dicte sentencia desestimando la cuestión.

OCTAVO.- El Abogado del Estado hace un análisis de la jurisprudencia constitucional en relación con el art. 9.3, la prohibición constitucional de retroactividad y la relevancia del concepto de derechos adquiridos, sosteniendo que en las prestaciones de Seguridad Social sólo existen derechos adquiridos sobre las prestaciones efectivamente percibidas o devengadas, y no puede hablarse de derechos adquiridos a obtener un determinado régimen de prestación, ni existe retroactividad en las normas cuestionadas, al referirse la norma al régimen futuro, recayendo sobre relaciones jurídicas que no han terminado de producirse en el tiempo. En las prestaciones no causadas sólo cabe hablar de expectativas, sin que el régimen de prestaciones de Seguridad Social sea contractual, sino un régimen legal sometido a modificaciones por parte legislativa, de modo que no existen más derechos de los que en cada momento deriven del ordenamiento jurídico, que ha de respetar el principio de igualdad, y el derecho reconocido en el art. 41 CE, doctrina que ha sido confirmada por la STC 65/1987, que aplicada al presente caso permite reconocer la constitucionalidad de los preceptos cuestionados.

NOVENO.- Por providencia de 22 mayo 1990, se señaló para deliberación y fallo de las presentes cuestiones el día 24 mayo siguiente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Fiscal General del Estado denuncia en la cuestión 651/1985 un defecto formal, el de la falta del informe preceptivo previo del Mº Fiscal sobre la conveniencia de plantear la cuestión. Es cierto que en las actuaciones enviadas por la Sala no consta el preceptivo informe previo del Mº Fiscal, pero del examen de las actuaciones se deduce también que, por A 17 mayo 1985, la Sala dispuso que se oyerá a las partes y al Mº Fiscal, por el plazo común de 10 días, acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad de la disp. adic. 2ª L 9/1983. Dicha resolución fue notificada al día siguiente al Mº Fiscal, al que también se notificó una providencia posterior que concedió un nuevo plazo al Abogado del Estado para la formulación de alegaciones al respecto. De todo ello se deduce que puede entenderse cumplido por la Sala el trámite preceptivo de audiencia del Mº Fiscal sin que sea relevante, a efectos de convertirse en un obstáculo procesal para el planteamiento de la cuestión, el que, por las razones que sea, el Mº Fiscal no hubiera cumplimentado ese trámite de audiencia formulando las correspondientes alegaciones.

Ha de rechazarse en consecuencia el motivo de inadmisión formulado por el Fiscal General del Estado en la cuestión 651/1985.

SEGUNDO.- Antes de entrar en el análisis de fondo es conveniente recordar, y así lo hacen también los autos proponentes de las cuestiones, la evolución de la normativa legal al respecto.

La Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local fue creada por la L 11/1960 de 12 mayo, para unificar la diversidad de normas reguladoras de los derechos pasivos de los funcionarios locales. En el art. 13.4 de dicha Ley se establecía que la base para determinar la cuota íntegra de cotización sería igual al importe de los sueldos consolidados, más una sexta parte de los mismos en concepto de pagas extraordinarias, base de cotización que a su vez servía para fijar el haber regulador para la determinación de todas las prestaciones básicas y de sus mejoras (art. 41.1 Estatutos de la MUNPAL aprobados por Orden de 1975).

El RDL 3/1983 de 20 abril tiene por objeto el incremento provisional de haberes activos y pasivos de los funcionarios públicos en espera de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 1983. Su disp. adic. 2ª establece una nueva base de cotización anual para la MUNPAL -y, consiguientemente, una nueva base reguladora o haber regulador-"constituida por la suma del sueldo, grado, trienios y pagas extraordinarias en la cuantía establecida para la Administración Civil del Estado". Según la disposición final de este Real Decreto-ley, el mismo entrará en vigor al día siguiente de su publicación "y tendrá efectos económicos desde el día 1 enero 1983", manteniendo su vigencia hasta la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1983.

La disp. adic. 2ª, L 9/1983 de 13 julio de Presupuestos Generales del Estado para 1983, ha reproducido el contenido de la disp. adic. 2ª RDL 3/1983.

En ambas disposiciones adicionales se establece también que con efectos de 1 enero 1983 la base reguladora o haber regulador correspondiente "no podrá ser inferior a la que hubiera correspondido al ejercicio de 1982, calculado conforme a las reglas y cuantías de sueldo, trienios, grados y pagas extraordinarias vigentes en dicho ejercicio, incrementadas en un 12,5%".

En virtud de las disposiciones adicionales cuestionadas, a partir del 1 enero 1983 se dejará de cotizar y también de tomar en consideración para el cálculo del haber regulador de las correspondientes prestaciones la sexta parte del sueldo consolidado por el que se había venido cotizando hasta ese momento, conforme a lo previsto en el art. 13.4 L 11/1960. Las Salas 1ª y 2ª de lo Contencioso-administrativo de la AT Valencia, consideran que esa reducción de la base de cotización y del correspondiente haber regulador que establecen las disposiciones adicionales segundas del RDL 3/1983 y de la L 9/1983 de Presupuestos Generales del Estado para 1983, es contraria a la interdicción de arbitrariedad y a la garantía de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 CE, ya que suponen una restricción de derechos con efecto retroactivo que conculca los derechos adquiridos de los funcionarios locales a que las cotizaciones efectuadas con anterioridad a la nueva Ley tengan un exacto reflejo en el haber regulador de las correspondientes prestaciones, sin haber previsto además la devolución de esas previas cuotas adicionales, carentes ahora de efecto alguno. Los preceptos legales cuestionados contradirían así también el art. 50 CE, que exige la adecuación de las pensiones a las cotizaciones efectivamente realizadas.

La invocación de la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE y la del art. 50 CE, parece referirse al contenido de las normas legales cuestionadas, mientras que la alegación de la prohibición de irretroactividad cuestiona la eficacia en el tiempo de las mismas; por ello resulta conveniente distinguir una y otra alegación de inconstitucionalidad.

TERCERO.- Las disposiciones legales aquí impugnadas persiguen un mismo objetivo de homogeneización de la protección social de la función pública local con la de los funcionarios públicos del Estado, en un marco además, lo que no resulta irrelevante, de saneamiento financiero de las entidades gestoras con vistas a garantizar su solidez en el futuro. Se insertan así dentro de una línea precedente de reformas normativas que han tratado de homogeneizar y equiparar, las retribuciones y las pensiones de los funcionarios de la Administración Local a las del Estado, homologación que ha supuesto en muchos aspectos un beneficio material efectivo para los funcionarios locales. Este proceso de acercamiento que en materia retributiva había previsto la disposición final del RDL 22/1977 de 30 marzo, se intentó llevar a cabo en materia de haberes pasivos por una normativa de carácter reglamentario (art. 9.1 OM 15 junio 1978 y art. 8.2 RD 2/1964 de 13 febrero) que el Tribunal Supremo (SS 28 enero 1981) anuló por estimar no existía habilitación legal suficiente para alterar lo dispuesto en la L 12 mayo 1960.

Esta misma línea ha sido seguida con posterioridad a las disposiciones cuestionadas por otras normas como la disp. final 2ª, L 7/1985 de 2 abril reguladora de las Bases del régimen local, que establece que los funcionarios públicos de la Administración Local tendrán la misma protección social, en extensión e intensidad que la que se dispense a los funcionarios públicos de la Administración del Estado y estará integrada en el sistema de Seguridad Social. En cumplimiento de este mandato, la disposición adicional del RDLeg. 781/1986

de 18 abril, da una nueva redacción a la L 11/1960 de 12 mayo y, en concreto, a su art. 13.1 que establece que los tipos de cotización y las bases sobre las que recaigan éstos se determinará por el Gobierno, a propuesta del Mº Administración Territorial.

De todo lo anterior se deduce que las disposiciones cuestionadas responden a un propósito legítimo de evitar desigualdades preexistentes, en muchos casos en perjuicio de los funcionarios locales, y de asegurar una equiparación de trato en la protección social entre todos los funcionarios públicos. Ello excluye cualquier tacha de arbitrariedad de las mismas, las cuales, en consecuencia, no desconocen la interdicción de arbitrariedad del art. 9.3 CE.

Igualmente las disposiciones cuestionadas tampoco contrarían el mandato constitucional del art. 50 CE, del carácter adecuado de las pensiones. A este precepto no se le puede dar el alcance que pretenden las Salas cuestionantes de que imponga y asegure una correspondencia exacta entre las cotizaciones y las pensiones, al margen de que los preceptos cuestionados no excluyen en el presente caso que el cálculo de la pensión no se realice sobre la cuantía de la base de cotización existente en el momento, cuantía que, por lo demás, será normalmente superior a cotizaciones anteriores efectuadas aun teniendo en cuenta la sexta parte cuya supresión ahora se cuestiona. En todo caso ha de recordarse que, como hemos dicho en la STC 134/1987 (f. j. 5º) el concepto de "pensión adecuada" del art. 50 CE "no puede considerarse aisladamente, atendiendo a cada pensión singular, sino que debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, sin que pueda prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales", medios económicos que además, en el caso de la MUNPAL, en su mayor parte son de origen público.

De este modo ha de considerarse que al establecer unas nuevas bases de cotización, que tienen reflejo también en el cálculo de las prestaciones, equiparadas además a las de los demás funcionarios públicos, el legislador no ha rebasado "el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de aquellas circunstancias socioeconómicas que condicionan la adecuación y actualización del sistema de pensiones" (STC 134/1987, f. j. 5º). Por consiguiente, las disposiciones adicionales segundas del RDL 3/1983 y de la L 9/1983 no infringen el art. 50 CE.

CUARTO.- Nos corresponde examinar ahora el efecto en el tiempo de estas disposiciones adicionales. Los autos proponentes consideran inconstitucional que aquellos que han venido cotizando por unas pagas extraordinarias adicionales puedan ahora, y por haberse modificado la base de cotización, perder los derechos correspondientes a esas pagas adicionales, entendiéndose que ello sería contrario a la garantía constitucional de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, del art. 9.3 CE.

Antes de entrar en el análisis de esta alegación conviene recordar la doctrina de este Tribunal sobre el alcance del art. 9.3 CE, en relación con los cambios normativos en materia de régimen jurídico y prestaciones de la Seguridad Social.

Por de pronto en los autos proponentes se parte de una noción sinalagmática individualizada de la relación cotización-prestación que es incorrecta. Aun moviéndose en una perspectiva contractual, olvida al respecto el carácter aleatorio de la relación asegurativa, y la función de reparto y asunción colectiva de riesgo propia de la estructura mutualista. Las cotizaciones adicionales anteriores habrían cumplido ya, desde una perspectiva estrictamente contractual, su función de cobertura y de asunción colectiva de riesgos (en concreto el de invalidez que es el que está en la base de las cuestiones). Además el sinalagma sería exigible en relación con la cuantía efectiva de las cotizaciones efectuadas, y no sobre el modo de cálculo de la base para el futuro, sin incluir tampoco el beneficio de revisión de las prestaciones que para las pensiones públicas prevé el art. 50 CE.

En todo caso ese planteamiento contractual sinalagmático de la relación de Seguridad Social ha sido rechazado reiteradamente por este Tribunal, quien ha señalado que la correspondencia que pueda existir entre cotización y prestación no puede equipararse con la que deriva de una situación contractual (SSTC 103/1983 y 121/1983). La relación dual entre el asegurado y la empresa aseguradora propia del régimen contractual desaparece en el sistema de la Seguridad Social, donde las empresas o entidades para las que se trabaja y el mismo Estado participan junto a los beneficiarios o asegurados con aportaciones que resultan determinantes para la cuantía de la pensión (STC 134/1987, f. j. 4º). Esta doctrina es aplicable sin duda alguna al régimen de protección social de la MUNPAL que es un régimen de carácter público, integrado dentro del sistema de Seguridad Social previsto en el art. 41 CE. Ello significa también que la MUNPAL se configura como un régimen legal, es decir en el que "tanto las aportaciones de los afiliados, como las prestaciones a dispensar, sus niveles y condiciones, vienen determinados no por un acuerdo de voluntades, sino por reglas que se integran en el ordenamiento jurídico y que están sujetas a las modificaciones que el legislador introduzca" (STC 65/1987, f. j. 17º).

No obstante esas modificaciones están sujetas también a la prohibición de efectos retroactivos restrictivos de derechos establecida en el art. 9.3 CE. El problema aquí es si esa interdicción de irretroactividad presupone y exige también para el futuro, como parecen entender las Salas proponentes, el respeto de un "derecho adquirido" a la no modificación del régimen jurídico que había venido rigiendo hasta el momento, al menos en lo que se refiere a esa cotización-prestación adicional.

Este Tribunal desde su STC 27/1981, f. j. 10º, ha venido sosteniendo que la defensa a ultranza de los derechos adquiridos no casa con la filosofía de la Constitución ni responde a exigencias acordes con el Estado de Derecho que proclama el art. 1.1 CE, y lo ha afirmado precisamente en ese primer momento en relación a una reforma del mutualismo administrativo acometida a partir de una situación jurídica anterior plagada de quiebras, insuficiencias y desigualdades entre unas y otras Mutualidades y Montepíos existentes, tratando de propiciar la unidad de la eliminación de desigualdades, lo que sólo es posible hacer pro futuro, de acuerdo con el art. 9.3 CE, que es precisamente lo que hacen las disposiciones impugnadas. No puede hablarse así de derechos adquiridos a que se mantenga un determinado régimen regulador de unas prestaciones a obtener en el futuro, ni existe retroactividad cuando una norma afecta a situaciones en curso de adquisición, pero aún no consolidadas por no corresponder a prestaciones ya causadas. Como ya hemos afirmado en la STC 42/1986, f. j. 3º) lo que prohíbe el art. 9.3 CE es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos en situaciones anteriores, pero no la incidencia de la nueva ley en los derechos en cuanto a su proyección hacía el futuro.

"De todo ello resulta que los afiliados a la Seguridad Social no ostentan un derecho subjetivo a una cuantía determinada de las pensiones futuras, es decir, de las pensiones respecto a las cuales no se ha producido el hecho que las causa" (STC 134/1987, f. j. 4°).

En consecuencia, nos corresponde examinar si las disposiciones cuestionadas tienen, lo que sería incompatible con el art. 9.3 CE, una incidencia en efectos jurídicos ya producidos por la normativa anterior a las que sustituyen o sólo, lo que sí sería constitucionalmente legítimo, una mera proyección hacia el futuro.

QUINTO.- El análisis de la cuestión requiere distinguir dos situaciones distintas, en la medida en que tanto la disp. adic. 2ª ap. a) RDL 3/1983, como la disp. adic. 2ª L 9/1983, han concedido efectos retroactivos en sentido técnico, al 1 enero 1983 a la modificación establecida en la base de cotización y, consiguientemente en la base para el cálculo de las prestaciones al 1 enero 1983, siendo así que el citado Real Decreto-ley se publicó el 23 abril en el "Boletín Oficial del Estado". Ello exige tratar separadamente esa eficacia retroactiva, del 23 abril al 1 enero 1983, de la eficacia producida por las normas cuestionadas a partir de la fecha de su publicación.

No cabe duda de que entre el 1 enero 1983 y el 23 abril siguiente había estado en vigor el art. 13.4 L 11/1960 que imponía una cotización adicional de una sexta parte, que no se habría pagado sin embargo hasta el mes julio, pero que aseguraba que esa sexta parte formara parte de la base para el cálculo de la correspondiente prestación. La eliminación retroactiva de la obligación eventual de cotización supuso al mismo tiempo la eliminación retroactiva del derecho a que esa sexta parte se tomara en cuenta para calcular la correspondiente prestación. La vigencia hasta ese momento de la L 11/1960 ha permitido consolidar derechos durante ese periodo temporal, el 1 enero y el 23 abril 1983, en relación a las pensiones respecto a las cuales se había producido el hecho que las causa y por ello se tenía ya como adquirido el derecho a obtener la correspondiente prestación. Ello incluye también a quienes estuviesen en una situación actual de invalidez, aun más si hubiesen solicitado la prestación aunque ésta no se le hubiese aún concedido, lo que excluye el riesgo denunciado de que el retraso de la Administración en la concesión de la prestación pueda suponer la aplicación al solicitante de una normación posterior menos beneficiosa promulgada durante la tramitación del correspondiente expediente.

La eficacia retroactiva al 1 enero tanto del RDL 3/1983, como de la L 9/1983, responden a un propósito legítimo de dar a los reajustes y revisiones retributivas y de las prestaciones de Seguridad Social la vigencia propia de la Ley de Presupuestos, a partir del comienzo del año. Esta eficacia retroactiva no es impedida por el art. 9.3 CE en lo que se refiere a la mejora de las retribuciones o de las prestaciones de Seguridad Social, pero el precepto constitucional no permite vigencias retroactivas que produzca resultados restrictivos o limitativos de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior vigente en el momento de adquisición del derecho, aunque sustituida luego con efecto retroactivo por la norma posterior.

Hasta el 23 abril 1983 estuvo en vigor el art. 13.4 L 11/1960. En virtud del mismo para establecer la base de cálculo de la pensión correspondiente había de añadirse a la cuantía del sueldo consolidado una sexta parte del mismo. La modificación de ese art. 13.4 por la disp. adic. 2ª RDL 3/1983, no podía eliminar, sin contradecir la prohibición establecida en el art. 9.3 CE, la posibilidad de aplicación entre el 1 enero y el 23 abril una regla legal que había tenido efectivamente vigencia hasta el momento de publicación de la norma legal que la sustituye, en lo que de limitativo o restrictivo de derecho respecto a la norma anterior podía suponer la Ley posterior, como era el caso de la no toma en cuenta de esa sexta parte adicional del sueldo consolidado. No es constitucionalmente legítimo el establecer una eficacia retroactiva de la modificación de la L 11/1960 en cuanto resulte restrictiva de los derechos adquiridos y consolidados entre el 1 enero y el 23 abril 1983, período en el que el art. 13.4 L 11/1960, había tenido efectivamente vigencia, que trata de negarle mediante la imputación de efectos retroactivos la disp. adic. 2ª que lo modifica.

En consecuencia han de declararse inconstitucionales, por contradicción con la interdicción de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 CE, la disp. adic. 2ª ap. a) RDL 3/1983, y la disp. adic. 2ª L 9/1983, en cuanto que las mismas excluyen para el cálculo de las pensiones producidas entre el 1 enero y el 23 abril 1983 el cómputo de la sexta parte del sueldo consolidado previsto en el art. 13.4 L 11/1960.

SEXTO.- Situación bien distinta es la de los efectos de las disposiciones cuestionadas a partir del 23 abril 1983, fecha de publicación de la primera de ellas. Ese efecto se produce no en situaciones consolidadas sino en curso de maduración, y sólo hubiera podido evitarse si se hubiese previsto una normativa transitoria que prorrogase la eficacia de la norma derogada para permitir en un futuro la consolidación definitiva de los derechos en vía de adquisición. Es esa "omisión" o ausencia de normativa transitoria, lo que las Salas proponentes estiman que produce un resultado contrario al art. 9.3 CE.

Antes de responder a esta alegación, ha de recordarse, y así lo destaca también el Mº Fiscal, que las disposiciones cuestionadas no hacen tabla rasa de la situación pasada, sino que han tratado de evitar perjuicios materiales efectivos a los pensionistas estableciendo una garantía de respeto en todo caso del nivel de prestación que aplicando el sistema anterior hubiera obtenido el funcionario el 31 diciembre 1982, incrementado además en un 12,56%. Ello significa que respecto al pasado las normas cuestionadas ni lo han desconocido, ni tampoco pueden entenderse que supone que no hayan cumplido las cuotas adicionales su función de financiar de forma mutual el sistema de protección social y de cubrir durante aquel período el riesgo o situación de necesidad correspondiente, lo que ya de por sí elimina cualquier fundamento a la pretensión de obtener el reintegro de esas cotizaciones adicionales.

Los órganos judiciales proponentes entienden contraria a la garantía de la interdicción de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, el que no se respete para el futuro la posibilidad de tener en cuenta en la base de cálculo de la prestación la sexta parte del sueldo consolidado por el que se había venido cotizando anteriormente, entendiéndose por ello sería un derecho adquirido que las disposiciones cuestionadas suprimen e ignoran. Este planteamiento supone una interpretación incorrecta e infundada del art. 9.3 CE, que según reiterada doctrina de este Tribunal no impide la incidencia de la nueva ley, en cuanto su proyección hacia el futuro, en derechos en curso de adquisición en base a una legislación anterior que aquella nueva Ley deroga. Como recuerda la STC 70/1988 (f. j. 4º), la prohibición constitucional de retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros, condicionados ni a las expectativas. Y en relación al tema que nos ocupa

se ha afirmado que los afiliados a la Seguridad Social no ostentan un derecho subjetivo a una cuantía determinada de las pensiones futuras, aún no causadas, de modo que una modificación para el futuro del régimen de pensiones "no invade derechos subjetivos de los interesados" (STC 134/1987, f. j. 4º).

En la medida que la eficacia de las disposiciones cuestionadas, a partir de la fecha de la publicación de la primera de ella, se proyecta sólo hacia situaciones futuras, y no afecta por ello a derechos ya consolidados, no producen efectos retroactivos constitucionales prohibidos y son, por ello, constitucionalmente legítimas.

Por consiguiente, en cuanto se refieren a situaciones posteriores al 23 abril 1983, la disp. adic. 2ª RDL 3/1983 y la disp. adic. 2ª L 9/1983, no son contrarias a la interdicción de retroactividad de normas limitativas de derechos del art. 9.3 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido:

Estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad 651/1985, promovida por la Sala 1ª de lo Contencioso-administrativo de la AT Valencia, en su rec. núm. 56/1984, y la cuestión de inconstitucionalidad 1314/1987, promovida por la Sala 2ª de lo Contencioso-administrativo de la misma Audiencia Territorial, en su rec. núm. 109/1985 y, en su virtud:

1º Declarar inconstitucional y consiguientemente nulas la disp. adic. 2ª ap. a), RDL 3/1983 de 20 abril, y la disp. adic. 2ª, L 9/1983 de 13 julio de Presupuestos Generales del Estado para 1983, en cuanto que reconocen efectos retroactivos entre el 1 enero 1983 y el 23 abril 1983, a la supresión de la sexta parte del sueldo consolidado a efectos del cálculo de las pensiones de la MUNPAL causadas en dicho período.

2º Desestimar las cuestiones en todo lo demás.

Dada en Madrid, a 24 mayo 1990. Francisco Tomás y Valiente, Presidente.- Francisco Rubio Llorente.- Antonio Truyol Serra.- Fernando García-Mon y González-Regueral.- Carlos de la Vega Benayas.- Eugenio Díaz Eimil.- Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.- Jesús Leguina Villa.- Luis López Guerra.- Vicente Gimeno Sendra, Magistrados.