

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13590 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 222/1984. Sentencia número 65/1987, de 21 de mayo.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo y Ponce de León, 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 y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 222/1984, promovido por don José María Ruiz Gallardón como representante y Comisionado de 53 Diputados más, contra el art. 52 y la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Letrado del Estado, y Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito de 29 de marzo de 1984 que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el día 30 de marzo de 1984, don José María Ruiz Gallardón, actuando como Comisionado de 53 Diputados, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 52 y la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984. En el recurso se pide del Tribunal que, previos los trámites oportunos, dicten Sentencia declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los citados preceptos por violación de los arts. 9.3, 33.3, 35, 106.2 y 134.2 de la Constitución.

Dada la mayor extensión que, según los recurrentes, requiere el tratamiento de la inconstitucionalidad de la Disposición adicional quinta, y dado igualmente que gran parte de los fundamentos que apoyan dicha inconstitucionalidad son aplicables a la del art. 52, en el escrito de interposición del recurso se procede a una alteración del orden numérico, comenzando por la impugnación de dicha Disposición adicional.

2. Los recurrentes hacen preceder su argumentación sobre la inconstitucionalidad de la Disposición adicional quinta de los Presupuestos Generales del Estado para 1984 de una exposición de la evolución del problema que pretende resolver dicha Disposición.

Esta exposición se centra en el supuesto concreto de la Mutuality de la Previsión «personalización» que vendría justificada por el hecho de que en el texto del Proyecto de Ley de Presupuestos la integración en el correspondiente régimen de la Seguridad Social venía específicamente referida al «colectivo de la Mutuality de la Previsión». Esta evolución del problema, siempre según los recurrentes, podría resumirse así:

1.ª La Mutuality de la Previsión fue creada por Real Orden de 18 de septiembre de 1926, en el seno del Instituto Nacional de Previsión con las siguientes características: Se trata de un auténtico sistema de seguridad social, de carácter obligatorio para los funcionarios de una serie de Organismos descentralizados, que carecían de la protección del Estatuto de Clases Pasivas (concretamente, los del INP y otros Organismos autónomos que se adhirieron). Se subraya el carácter obligatorio recogido en el art. 1.º del Reglamento de la Mutuality, de 10 de septiembre de 1929, reproducido en los Reglamentos de 1948, 1953, 1971 y 1978.

2.ª Como consecuencia del «advenimiento del sistema de la seguridad social», los funcionarios civiles y militares quedan integrados en sus respectivos regímenes especiales (MUFACE e ISFAS), en tanto para los funcionarios de las entidades estatales autónomas se mantiene su régimen preexistente a través de la Mutuality de la Previsión, dictándose el Reglamento de 1971, que convierte la protección que esta venía desempeñando en un auténtico Régimen Especial de la Seguridad Social y modo alguno en un régimen sustitutorio del Régimen Especial de la Seguridad Social.

3.ª El Texto Refundido de la Seguridad Social, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1974 establece en su Disposición transitoria sexta, 7, que el Gobierno determinará la forma y condiciones de integración en la Seguridad Social de los sectores laborales que, estando comprendidos en el campo de aplicación del sistema de ésta, no estuvieran encuadrados en una institución de previsión laboral de las enumeradas en el art. 1.º del Decreto de 10 de agosto de 1954 y tuteladas por el servicio de Mutualidades Laborales o en las entidades gestoras correspondientes a los regímenes especiales. Las normas que a dichos efectos se establecieran habrían de contener las disposiciones de carácter económico que compensen, en cada caso, la integración dispuesta.

4.ª El Real Decreto 1879/1978, de 23 de junio, sobre Entidades de Previsión que actúen como sustitutorias de la Seguridad Social, declara que «hasta que se produzca la integración prevista se hace preciso homogeneizar su acción protectora con la dispensada por la Seguridad Social... distinguiendo su actuación como Entidades de previsión social libre de la que ejercen en el marco de la Seguridad Social obligatoria». Según los recurrentes, esta distinción no era aplicable a la Mutuality de Previsión dado que dicha distinción era inexistente en la misma, entre otras razones, porque la previsión ofrecida por las Mutualidades consistía en un régimen especial, no sustitutivo de ningún otro.

5.ª En 1981 se aprueba el Reglamento vigente de la Mutuality de Previsión, su art. 12.2, otorgando a la Mutuality de Previsión, según los recurrentes, un carácter del que hasta entonces carecía, dispone que:

«Dado el carácter mixto de esta Mutuality, comprende la Seguridad Social obligatoria y la previsión complementaria, se separarán dichas funciones en el orden económico-financiero y contable, especificándose la afectación de los recursos correspondientes a cada una de ellas.»

En la práctica, sin embargo, no se habría llevado a cabo esta distinción, desde el momento en que se mantiene una genérica obligación de cotizar (art. 17) y que el tipo de cotización lo es para la totalidad de las prestaciones.

3. A continuación los recurrentes proceden a una exposición de los principios que se deducen del ordenamiento de la Seguridad Social, así como de aquellos que resultan de aplicación a la Mutuality de Previsión.

La cobertura de la Seguridad Social es general y obligatoria, articulándose a través de un régimen general o de uno de los regímenes especiales, y con una tendencia a la integración, impuesta por la Disposición transitoria sexta, 7, del Texto Refundido. El régimen del sector laboral que nos ocupa no ha convivido hasta el momento, con un régimen de Seguridad Social, siendo incompatibles uno y otro: Su calificación sería la de «regímenes de Seguridad Social de los colectivos en ellos incluidos, y cuyo destino es el de la integración en el sistema de la Seguridad Social».

Las consecuencias de esta calificación serían las siguientes: Las relaciones jurídicas de aseguramiento son relaciones jurídicas de seguridad social; las entidades gestoras de los sectores laborales son entidades gestoras de un régimen de Seguridad Social; la garantía pública ha de ser equivalente a la del sistema de Seguridad Social.

De otro lado, las notas básicas de estas Mutualidades han sido las siguientes: Son creadas por el Estado, regulada por el mismo y gestionadas por órganos directivos de la Administración; la afiliación ha sido siempre obligatoria, y la cotización voluntaria, no habiéndose distinguido nunca entre una previsión obligatoria y otra voluntaria.

4. Seguidamente, y con el objeto de exponer lo que consideran ser la finalidad de la Disposición adicional quinta, los recurrentes proceden a un detallado análisis de los precedentes inmediatos de la misma.

1.º El 28 de junio de 1983, el Consejo Directivo de la Mutuality de Previsión solicitó la integración en cuanto a las prestaciones «sustitutorias» del régimen general, si bien en función de unas condiciones económicas determinadas, en virtud de las cuales se posibilitase el que la Mutuality continuara ejerciendo sus funciones en cuanto al nivel «complementario».

2.º El 1 de octubre se publica el Proyecto de Ley de Presupuestos para 1984 cuya Disposición adicional se impugna.

El significado de esta Disposición quedaría aclarado inmediatamente a partir del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 13 de octubre, el cual suponía «una auténtica Sentencia de muerte contra la Mutualidad». Esta afirmación obligaría a un análisis detallado de dicho Acuerdo.

3.^a El Acuerdo parte de una serie de afirmaciones combatidas por los recurrentes. Así, respecto a la afirmación del carácter de Entidad de previsión voluntaria que dispone una protección de carácter mixto, se subraya su carácter obligatorio, así como el carácter unitario de la cotización, sin distinción entre una previsión voluntaria y otra obligatoria. Por lo que hace a la situación económica de la Mutualidad tal como es descrita en el Acuerdo (deterioro progresivo con creciente reducción de cobertura de sus reservas técnicas desde 1976 y déficit crecientes en su cuenta de gestión desde 1981, con una deuda a la Tesorería de la Seguridad Social que el 30 de abril de 1983 ascendía a 9.328 millones de pesetas), los recurrentes relativizan con diversas consideraciones la fiabilidad de la Auditoría sobre la que se basa esta descripción de la situación económica. Pero, sobre todo, aún admitiendo que dicha descripción se ajustase a la realidad, ello sólo significaría que el régimen económico-financiero de la Mutualidad, tal como está establecido, resulta inadecuado, y que debe ser reformado. Y es que, tratándose de Entidades públicas, instituidas y tuteladas por el Estado, su «situación financiera no es ni buena ni mala, sino la que el Estado quiere que sea en cada momento». La situación financiera de la Mutualidad habría venido condicionada por los siguientes factores, fruto de decisiones políticas ajenas a la misma: a) El descenso en el número de cotizantes (de 24.400 en 1979 a 20.147 en 1983) como consecuencia de la Orden de 4 de julio de 1981 que impidió nuevas afiliaciones de los funcionarios de nuevo ingreso. b) Las consecuencias económicas de la amnistía en materia de Seguridad Social (Ley 46/1977, de 15 de octubre), estimadas en unos 3.000 millones, c) El reconocimiento de servicios previos previstos prestados, en virtud de la Ley 70/1978, que habría supuesto un costo estimado en unos 7.000 millones de pesetas. d) El sistema de cómputo recíproco de cotizaciones, impuesto por el Real Decreto 1879/1978, en virtud del cual la Mutualidad de Previsión ha debido asumir prestaciones por un importe inicial estimado de 2.000 millones de pesetas.

Ahora bien, aún admitiendo en vía de hipótesis, que la situación económica es consecuencia de una mala gestión, habría que preguntarse quién es el responsable de la misma. Pues teniendo en cuenta que los poderes discrecionales de los órganos gestores son prácticamente inexistentes, que las prestaciones y el régimen económico-financiero son reglados, que las inversiones son reguladas detalladamente, que las reservas y fondos de obligatoria contribución se respetan escrupulosamente, que la Mutualidad estaba obligada a rendir cuentas periódicamente al Ministerio de Trabajo, entre otros factores, ello supondría que «de haber existido una gestión inadecuada o torpe, la responsabilidad sería de la Administración y no de los mutualistas».

En cuanto a las medidas adoptadas en virtud del Acuerdo de 13 de octubre de 1983, éstas podrían sintetizarse así:

1.^a Integración en el Régimen General de la Seguridad Social del colectivo de la Mutualidad de Previsión mediante un Decreto a propuesta del Ministerio de Trabajo.

2.^a Determinación del coste de la integración con cargo a los recursos de la Mutualidad de Previsión y sólo si éstos fueran insuficientes las Entidades correspondientes asumirían la diferencia.

3.^a Las prestaciones sólo serían asumidas por la Seguridad Social en los casos y cuantía que hubieran resultado de la aplicación de los requisitos de cotización, período de carencia, base reguladora y revalorización, acordados en el Régimen General de la Seguridad Social.

4.^a La Tesorería de la Seguridad Social sólo continuaría ejerciendo las funciones que venía realizando si la Mutualidad reconoce la deuda contraída y no efectuaría pago de prestaciones en cuantía superior a las que hubieran correspondido en el Régimen General de la Seguridad Social.

5.^a Supresión de la participación institucional de la Administración del Estado en los órganos de la Mutualidad.

6.^a Se adoptarían las medidas precisas a fin de que en ningún caso se repercuta sobre fondos públicos la posible insolvencia de la Entidad.

De todas estas medidas la más discriminatoria para la Mutualidad de Previsión sería la relativa a la fórmula de financiación del coste de integración, por las razones siguientes:

El camino debiera haber sido el inverso al que se ha seguido: No el del previo reconocimiento de la deuda contraída con la Tesorería de la Seguridad Social y posteriormente el pago por la Mutualidad de Previsión del coste de integración, sino el de que, una vez

garantizadas por la Seguridad Social las obligaciones contraídas con los mutualistas, las reservas y los fondos de la Mutualidad podrían ser adscritos a satisfacer el coste de integración.

No es cierto que en ocasiones anteriores se haya seguido ese camino de financiación. El Real Decreto 272/1980, por el que se disolvió la Mutualidad de Funcionarios de la Obra de Protección de Menores, integrando al colectivo de la misma en el Régimen General de la Seguridad Social, no determinó minoración alguna de las pensiones reconocidas, afectándose únicamente recursos estatales. Tampoco cabe considerar análogo el caso del Real Decreto 1515/1980, por el que se integró el personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, con exclusión de los pensionistas, quedando garantizado el cumplimiento de las obligaciones por las citadas Cámaras.

Finalmente «no tiene sentido imponer una fórmula de financiación que, en esencia, consiste en el sistema de capitalización, cuando el sistema financiero es el de reparto». No puede exigirse esto de una Entidad que, desde hace muchos años, está sometida al régimen de reparto. Se somete así a la Mutualidad de la Previsión al cumplimiento de una obligación imposible despojándosela de su patrimonio sin que con ello se logre otra cosa que imposibilitar su función protectora por el diferencial entre el nivel asumido por el Régimen General y el que corresponde a los mutualistas conforme al reglamento de aquella para las prestaciones ya causadas. Baste decir a estos efectos que con la fórmula que propone el Gobierno, serían precisos 125.500 millones de pesetas sólo para financiar el coste de las pensiones ya causadas, y si a ellos se suma el coste actuarial de integración de los activos, probablemente se llegase a triplicar la citada cifra.

Por Orden de 22 de diciembre de 1983 se remitió a Dictamen del Consejo de Estado un proyecto de Real Decreto, respecto del cual cabe destacar lo siguiente: Sólo se asume por la Seguridad Social el pago de las prestaciones causadas en los términos y cuantías resultantes de las cotizaciones obligatorias del mismo. En relación con el coste de la integración, la Mutualidad de la Previsión debe aportar los fondos necesarios para adoptar las reservas matemáticas de cobertura del importe de las pensiones asumido por la Entidad Gestora. Si los recursos de la Mutualidad no fueran suficientes para cubrir los costes de la integración, la diferencia será aportada por las Entidades a que pertenece el personal integrado. Tras la integración, los funcionarios conservan el derecho a permanecer en la Mutualidad con el alcance que permitan las disponibilidades residuales de ésta.

5. Los recurrentes estiman que la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984 vulnera lo establecido en los artículos 9.3, 106.2 y 134.2 de la Constitución.

6. En primer lugar, la Disposición adicional quinta infringiría el artículo 134.2 C.E. por indebida inclusión de dicha Disposición en la Ley de Presupuestos, en cuanto dicho precepto constitucional prescribe que los Presupuestos Generales del Estado, incluirán «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal». Los recurrentes afirman no desconocer la doctrina contenida en las SSTC 27/1981 y 84/1982, que permite entender superada la concepción estricta de la Ley de Presupuestos como «expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos» (artículo 48 de la Ley General Presupuestaria, de 1977), concibiendo al Presupuesto como «vehículo de dirección y orientación de la política económica» (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º). Ello, sin embargo, no debiera llevar a la conclusión de considerar materia incluida en la Ley de Presupuestos toda cuestión que directa o indirectamente tenga repercusión en el gasto público.

En concreto, en relación con la inclusión de la Disposición adicional quinta en la Ley de Presupuestos, concurren las siguientes circunstancias:

Se trata de una disposición que, por su naturaleza y finalidad, incide en el ordenamiento jurídico-material de relaciones jurídicas que afectan a derechos públicos subjetivos. No era precisa una nueva norma con rango de Ley, dado que la cuestión ya se encontraba regulada en la Disposición transitoria sexta, 7, del Texto Refundido de la Seguridad Social. Se sustrae al conocimiento de la plena potestad legislativa, entendiéndose por tal la ejercida a través del procedimiento legislativo ordinario, el conocimiento de una cuestión de indudable trascendencia. El argumento del gasto público no basta para justificar la inclusión, en primer lugar, porque no existe cuantificación alguna y, en segundo lugar, por que si el precepto es inconstitucional además por otros motivos, no puede encontrar cabida ni en la Ley de Presupuestos ni en ninguna otra. Estiman los recurrentes que el TC debiera «poner coto a la corruptela gubernamental que consiste en utilizar la Ley de Presupuestos como vehículo de regulación de cuestiones que tienen su ámbito propio en otras parcelas del ordenamiento».

7. En segundo lugar, la Disposición adicional quinta, infringiría lo dispuesto en el artículo 9.3 C.E., concretamente en cuanto a la misma habría vulnerado los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales y de interdicción de la arbitrariedad del poder legislativo. La argumentación de este motivo de inconstitucionalidad aparece precedida de lo que se considera el «fundamento ideológico» de la Disposición, así como de la referencia a otros casos precedentes de sustitución de normas en materia de Seguridad Social, y de la doctrina constitucional contenida en la Sentencia 27/1981.

Esta «fundamentación ideológica» es rebatida por los recurrentes con los siguientes argumentos: En primer lugar, no es admisible, «ni jurídica ni ideológicamente», la idea de que la crisis económica obliga a sacrificar unos derechos preexistentes; no se trata de derechos concedidos gratuitamente, sino que son el fruto de muchos años de cotización; las superiores cotizaciones justifican unas prestaciones superiores. En segundo lugar, las Mutualidades afectadas no se negaron a integrarse en el sistema, dado que ellas mismas constituían un régimen obligatorio. En tercer lugar, el argumento de la solidaridad no puede ser utilizado parcialmente, exigiéndole en unos casos y en otros no; por otra parte ¿hasta dónde pueden llegar las exigencias de la solidaridad? Finalmente, en la Seguridad Social existen diferencias en las prestaciones vigentes, que están, en muchos casos, en función de la cotización efectuada; ¿a partir de qué momento una diferencia en las prestaciones basada en una diferencia en las cotizaciones comienza a ser inconstitucional.

Los recurrentes proceden a continuación a exponer el comportamiento del legislador en las sustituciones normativas de los regímenes de la Seguridad Social producidas anteriormente, en el que se habría dado un «escrupuloso respeto» de las situaciones jurídicas subjetivas existentes, y citan al respecto el artículo 3.3 del Real Decreto 1879/1978, el Real Decreto-ley 36/1978, en su Disposición final primera, 4, y los Reales Decretos 232 y 1515 de 1980.

A continuación pasan los recurrentes a analizar la doctrina constitucional contenida en la Sentencia 27/1981, de 20 de julio, de la que destacan los siguientes extremos: La reforma del mutualismo administrativo difícilmente podría evitar, si propicia la unidad y la eliminación de desigualdades, rozar el límite impuesto por el respeto a todos los derechos y todas las expectativas. Los proyectos legislativos de esta índole deben buscar un equilibrio entre el principio de igualdad y el de seguridad, sin que perezca ni uno ni otro. Los principios de seguridad jurídica, irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad no son compartimentos estancos, sino que cada uno cobra valor en función de los demás. La retroactividad sólo es inconstitucional, en este ámbito, cuando se trata de disposiciones que restringen derechos individuales. En particular debe rehuirse cualquier intento de aprehender la «fluidiza teoría» de los derechos adquiridos, que no responde a las exigencias del Estado de Derecho y que, en todo caso, no concierne al legislativo. El acto del legislativo sólo es arbitrario cuando engendra desigualdad, referida ésta a las exigencias de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integre. En definitiva, la Sentencia 27/1981 declara la constitucionalidad del precepto impugnado en cuanto consolida el principio de unidad, no afecta a situaciones consolidadas, opera en la dirección del principio de igualdad, no supone la supresión de ninguna prestación consolidada y no se ven afectadas las prestaciones ya percibidas o devengadas por la reducción progresiva de prestaciones.

Los recurrentes proceden a continuación a aplicar la doctrina contenida en esta Sentencia a la Disposición adicional quinta, llegando a las siguientes conclusiones:

Por lo que hace al párrafo primero de la Disposición, de su análisis no se deduciría inconstitucionalidad, sino «solamente un mal hacer legislativo». Esta parte del precepto sólo se explicaría a partir de su primera redacción, referida específicamente a la integración de la Mutualidad de la Previsión, y como un intento de «despersonalizar» el texto definitivo de la Ley. Pero la ampliación a las demás mutualidades no integradas todavía era innecesario disponerla, salvo que se ponga la fecha de 1984 para la misma.

Por el contrario, los párrafos 2.º y 3.º de la Disposición adicional supondrían una violación del artículo 9.3 C.E., al vulnerar los principios de seguridad jurídica, de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos.

En síntesis, el párrafo 2.º vendría a calificar, con efectos retroactivos, de acción protectora complementaria la dispensada por las Entidades integrantes del sector público que excedan de la que corresponderá, o no esté incluida, en las normas del Régimen de la Seguridad Social de que se trate. Por su parte, el párrafo 3.º prohíbe que las Entidades del sector público o las Entidades de Previsión financien déficit «una vez satisfecho el coste de la integración», para prestaciones complementarias.

El resultado de todo ello es que los mutualistas que venían percibiendo la protección de la Mutualidad de la Previsión o que estaban en curso de adquirir el derecho a una percepción, ven expropiado su derecho sin compensación ni indemnización alguna, y sin siquiera obtener la devolución capitalizada de sus cotizaciones. Se ven así gravemente afectadas una serie de situaciones jurídicas, como el derecho a las prestaciones que la doctrina más autorizada considere auténticos derechos públicos subjetivos, de concesión reglada y cuya cuantía no puede ser objeto de minoración una vez reconocido. Así habría sido también en nuestro ordenamiento positivo hasta la Ley de Presupuestos para 1984.

Un contraste del precepto impugnado con la doctrina contenida en la Sentencia 27/1981, revelaría que no se está ante supuestos en los que «se roce» el respeto a los derechos adquiridos sino en el que se suprime o se hace inviable el ejercicio de tales derechos. No se ha buscado el equilibrio entre la igualdad y la seguridad, sino la supresión de uno de los términos de la balanza.

En relación con los principios enunciados en el art. 9.3, que no cabe considerar como «compartimentos estancos», la inseguridad jurídica generada «se integra en dosis parecidas por la falta de respeto de situaciones consolidadas generadoras de derechos públicos subjetivos, por la incertidumbre respecto de los compromisos del Estado, por la afectación retroactiva de una norma que limita derechos individuales amparados por el art. 41 de la Constitución y, en fin, porque el poder legislativo incurre en arbitrariedad al aprobar una norma que genera desigualdad respecto de unos ciudadanos que cumplieron las obligaciones que el Estado les imponía».

En relación con la interdicción de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, aunque éstos no puedan ser identificados con los *iura quaesita*, «aunque sea más discutible que debe identificarse la expresión con la de derechos fundamentales», la intercomunicabilidad entre los principios del art. 9.3 hace que la incidencia de la norma nueva sobre las situaciones consolidadas no puede llegar hasta el punto de hacer desaparecer o imposibilitar el ejercicio de los derechos derivados de tal situación.

Finalmente, la Disposición impugnada vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad, en virtud del cual tienen el carácter de arbitrarias las disposiciones legales cuando engendran desigualdad en las situaciones del individuo o de los grupos en que se integra. La Disposición genera desigualdad entre los mutualistas que habiendo cotizado no reciben la correspondiente prestación y aquellos otros que sí la reciben, así como con los sectores en crisis, o con déficit, generosamente subvencionado, como también en cuanto al futuro de las propias Mutualidades.

Resumiendo, la Disposición sería inconstitucional con base en los mismos argumentos contenidos en la Sentencia 27/1981: No consolida el principio de unidad del sistema de la Seguridad Social; afecta con retroactividad máxima a situaciones consolidadas; opera en dirección contraria al principio de unidad y supone la supresión de situaciones consolidadas.

8. El tercero de los preceptos constitucionales considerados infringidos por la Disposición adicional quinta es el art. 106.2, que establece el derecho de los particulares a ser indemnizados, en los términos establecidos por la Ley, por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del mal funcionamiento de los servicios públicos. Entienden los recurrentes que al disponer el apartado 3.º de la Disposición que las Entidades del sector público no financiarán los déficit por el mantenimiento de las prestaciones complementarias, los pensionistas afectados se ven privados de su derecho a ser indemnizados en los términos del art. 106.2 citado. Este motivo de inconstitucionalidad viene apoyado con los siguientes argumentos:

La Mutualidad de la Previsión no es, a pesar de su denominación, sino un órgano estatal; las Mutualidades Laborales son «entes públicos instrumentales», lo que supone que el principio de responsabilidad del Estado, en relación con los mismos, no quede suprimido, sino únicamente modulado. Los sucesivos Estatutos de la Mutualidad han atribuido esa gestión bien al INP, bien a la Comisión Liquidadora. El Reglamento de 1971 al limitar la responsabilidad del INP al pago de las cuotas sólo estaría efectuando una distribución de la responsabilidad entre las distintas entidades públicas. Y cuando el Reglamento de 1981 dispone que la Comisión Liquidadora asegurará el cumplimiento de las obligaciones sociales contraídas, ello no supone que dicho aseguramiento tenga como límite las reservas y fondos resultantes de la liquidación.

Al mismo resultado se llegaría si se encuadra a la Mutualidad en el sistema de la Seguridad Social. La Seguridad Social constituye una función y un fin estatal y, para algunos, un auténtico servicio público, todo lo cual fundamentaría la responsabilidad del Estado con base en el art. 41 C.E., debiendo, por otra parte, tenerse en cuenta el art. 2.º de la Ley General de la Seguridad Social, don

se declara que «el Estado español garantiza ... la protección adecuada a las contingencias y situaciones que esta Ley define». Dado el carácter obligatorio que, de hecho, el sistema de la Mutualidad de la Previsión no ha llegado nunca a perder, «el Estado tiene que soportar la totalidad del coste de la pensión reconocida».

9. El art. 52 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, dispone lo siguiente:

«1. La percepción de la pensión de jubilación de los distintos regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad retribuida en cualesquiera Administraciones Públicas y Organismos constitucionales. Consecuentemente, acabada la situación de incompatibilidad descrita, se rehabilitará la percepción de la pensión reconocida.

2. Se faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para dictar las disposiciones que fueran necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el número anterior.»

Los recurrentes consideran que este precepto infringe lo dispuesto en los arts. 9.3, 33.3, 35 y 134.2 de la C.E. Por lo que hace a la contradicción del art. 52 de la Ley 44/1983 con el art. 134.2 de la C.E. se aduce que dicho precepto legal no es una norma presupuestaria sino una norma de derecho material que incide directamente sobre derechos pasivos subjetivos; por lo demás, los recurrentes se remiten en este punto a las consideraciones hechas respecto de la Disposición adicional quinta.

La argumentación de la inconstitucionalidad del art. 52 por infracción del art. 9.3 de la C.E. se hace preceder de diversas resoluciones administrativas y judiciales que ponen de manifiesto la compatibilidad existente hasta la Ley 44/1983, entre las prestaciones por jubilación y las percepciones por trabajo activo en las Administraciones Civil o Militar. Frente a esta situación, las restricciones impuestas por el art. 52 constituirían «una flagrante infracción de principios y derechos constitucionalmente reconocidos». En primer lugar, del principio de seguridad jurídica, en los términos a los que anteriormente se habían hecho referencia.

En segundo lugar, del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, lo que se produciría de forma aún más patente que en relación con la Disposición adicional quinta. Así, quienes se encontraran percibiendo una pensión y, al mismo tiempo, prestando los servicios ahora declarados incompatibles, ven, de inmediato cortado el cobro de aquella, a pesar de que se habría devengado conforme a la legislación anterior. Resulta admisible, como había declarado el TC, la retroactividad de grado mínimo, pero no una retroactividad de grado máximo, como es la que se produce en este supuesto, y que el TC habría declarado contraria a la Constitución.

En tercer lugar, el art. 52 supone una infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad al imponer una diferencia de trato carente de una base objetiva y razonable; en concreto, se dispensa un trato discriminatorio a los perceptores de haberes activos procedentes de las Administraciones públicas, que se ven afectados por la incompatibilidad, respecto de los trabajadores del sector privado, a quienes no alcanza la prohibición del art. 52.

El art. 52 infringiría, en cuarto lugar, lo dispuesto en el art. 33.3 de la C.E. Alegando los recurrentes que el art. 33 C.E. reconoce el derecho de propiedad, viniendo éste integrado por «cuantos bienes y derechos forman parte del patrimonio personal»; ello supone que los derechos subjetivos individuales, y más aún los derechos públicos, pueden ser limitados o excluidos, pero sólo mediante su conversión en el equivalente económico. La garantía expropiatoria es una garantía patrimonial con reconocimiento constitucional, de tal forma que la privación de bienes o derecho está condicionada a que se lleve a cabo mediante la correspondiente indemnización (STC 111/1983). Esta garantía se habría vulnerado por el art. 52 de la Ley 44/1983 al privar a los particulares de «derechos incorporados ya a sus patrimonios»; tanto el derecho a percibir pensiones devengadas como la expectativa de recibir pensiones correspondientes a las cotizaciones sufragadas son derechos patrimoniales garantizados por el art. 33 de la Constitución, cuya privación o restricción sólo podría haberse producido en los términos del apartado 3.º de dicho artículo.

Finalmente, el art. 52 de la Ley 44/1983 infringiría lo dispuesto en el art. 35 C.E., desde el momento en que dicho precepto legal viene a imponer a un grupo de ciudadanos una traba especial para el acceso a la función pública y para el ejercicio de su derecho al trabajo. En particular, el precepto en cuestión «afecta gravemente al núcleo esencial del derecho al trabajo en el sector público, por cuanto que el concepto de tal incompatibilidad viene referido, necesariamente a las diversas actividades que pudiere realizar el funcionario, pero como a una sola actividad y a la percepción de

una retribución, por cuanto ello no es encuadrable en ninguno de los supuestos materiales que las leyes de funcionarios establecen como determinantes de tal incompatibilidad».

10. Por medio de escrito de 28 de mayo de 1984, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se opone al recurso presentado, con apoyo en las siguientes alegaciones agrupadas sistemáticamente con iguales criterios que los de los recurrentes.

Así, comenzando por los motivos de inconstitucionalidad alegados en relación con la Disposición adicional quinta, y por lo que hace a la alegada infracción del art. 134.2 C.E., considera el Abogado del Estado que no se trata de una cuestión que «tenga repercusión» en el gasto público, sino de una directa regulación de determinados conceptos de tal gasto; la regulación de relaciones jurídicas materiales se produciría aquí justamente como consecuencia de esta concreta regulación de las obligaciones que se puedan reconocer, lo que resultaría evidente en la Disposición adicional quinta y perfectamente defendible en el art. 52.

Para el Abogado del Estado la concepción de la Ley de Presupuestos subyacentes al recurso es la de la Ley de Presupuestos como Ley en sentido meramente formal. Ahora bien, esta concepción tuvo su origen y su razón de ser en el contexto de la «Monarquía Constitucional» en Alemania. El Abogado del Estado se detiene en la descripción del origen doctrinal de la teoría de la Ley de Presupuestos como Ley meramente formal, muy vinculada a la concepción de la distribución del poder político en dicha forma de Estado, para coincidir con la doctrina científica dominante en el actual carácter de dicha Ley de Presupuestos como Ley tanto en el sentido formal como material.

Nada de lo cual, sin embargo, obstaría a reconocer la «singularidad» o «peculiaridad» de la Ley de Presupuestos, en tanto que Ley, confirmadas por los arts. 66.1 y 134 C.E.; singularidad material, en cuanto «vehículo fundamental de dirección y orientación (indirizz) político-económicas de coyuntura»; singularidad formal, perfectamente deducible a partir de los distintos apartados del artículo 134 C.E.

Para el Abogado del Estado, la Ley de Presupuestos «es, fundamentalmente, una Ley "económica", de y sobre ingresos y gastos», de tal modo que parece lógico que pueda contener, como decía el art. 116 de la Constitución de 1931, «normas aplicables a la ejecución del presupuesto», esto es, añade, «que discipline —de ahí que sea verdadera Ley material— las materias concernientes a los gastos que hayan de efectuarse y a los ingresos que puedan obtenerse». La conclusión de todo ello es que «la Constitución no ha querido imponer ningún límite expreso al contenido posible de la "disciplina del gasto" en la Ley de Presupuestos (con tal que tal disciplina se mantenga dentro de su concepto».

11. En relación con la alegada vulneración del art. 9.3 C.E. considera el Abogado del Estado que el principal argumento, y en el que se centra la mayor fuerza del recurso, es el de la retroactividad de una norma restrictiva de derechos individuales, cuales serían las prestaciones que hasta ese momento se viene percibiendo; esta concepción se apoyaría en una comprensión del derecho a las prestaciones como un «derecho adquirido».

Ahora bien, el examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional invocada por los recurrentes pone de manifiesto cómo la primera de las Sentencias invocadas, la 27/1981, admite la retroactividad de las normas siempre que no restrinjan los derechos fundamentales del Título I, rechazándose expresamente la teoría de los «derechos adquiridos»; y en la segunda de ellas, la STC 6/1983, se admite expresamente la retroactividad de grado mínimo, afirmándose que la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico.

Para el Abogado del Estado la sola aplicación de esta doctrina determina la plena corrección de la norma examinada, una norma que: a) opera en la dirección del principio de igualdad, al perseguir la equiparación con el Régimen General de la Seguridad Social; b) no afecta a situaciones consolidadas (prestaciones percibidas o devengadas); c) la reducción de las prestaciones es «pro futuro».

Pero estos criterios jurisprudenciales pueden verse completados en opinión del Abogado del Estado por otras consideraciones específicas: en primer lugar, la de que en relación con las prestaciones de la Seguridad Social no existen derechos adquiridos sino sobre las «prestaciones efectivamente percibidas o devengadas» sin que por lo tanto se produzca en relación con ellas retroactividad alguna. La retroactividad es aquí un mero espejismo o apariencia, al recaer sobre relaciones jurídicas que aún no han terminado de producirse en el tiempo: el devengo mensual de la pensión (la estructura de percepción por cuotas, con particularidades jurídicas propias de las mismas, como es el plazo de prescripción, resulta del actual texto refundido de la Ley de Seguridad Social, arts. 57 y 59).

Por lo demás, el régimen de prestaciones de la Seguridad Social no es el de una prestación contractual; sus notas de universalidad, obligatoriedad y uniformidad lo separan decisivamente de tal concepción. Tampoco sería un «régimen estatutario», que permita

cualquier modificación unilateral. Sería, más bien, un «régimen legal», en el que el legislador determina los derechos y obligaciones que de él derivan; como tal, puede ser modificado en cualquier momento por el legislador, sin que existan aquí por tanto derechos adquiridos. Con todo, esta libertad del legislador contaría con dos límites constitucionales: el respeto al principio de igualdad (art. 14 C.E.) y el derecho a la «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» (art. 41 C.E.). Pues bien, en el caso presente, el principio de igualdad trata de establecerse precisamente mediante esta disposición; y en cuanto al art. 41 «nadie ha puesto en duda que el nivel de prestaciones que se garantiza —el régimen general— sea insuficiente para las situaciones de necesidad. Por el contrario, la violación del principio de igualdad se produciría si se permitiera una situación de privilegio a los actuales beneficiarios con la consiguiente reducción de las prestaciones a los futuros.

La medida es, de otro lado, proporcionada y razonable para el fin que persigue, de unificación. Viene condicionada por una «gravísima e insostenible situación económica» en la Mutua de Previsión; la cobertura del déficit por otras entidades públicas pugna no sólo con el principio de igualdad sino también con el de Justicia. Y no cabría alegar la superior cuantía de las cotizaciones, dado que las mismas han agotado plenamente sus defectos al haber permitido altas prestaciones durante un cierto tiempo. En todo caso, siendo las prestaciones actualmente libres nada obsta a que mediante el establecimiento de cotizaciones adicionales puedan los afectados establecer prestaciones complementarias. Todo lo cual quedaría reforzado por la constatación de que, en realidad, la disposición que se impugna, no limita de por sí las prestaciones, sino que establece un sistema de financiación específico para las mismas, y la garantía de tal financiación. En efecto, el nivel garantizado es el constitucionalmente exigible, es decir, el igual y general de la Seguridad Social, como conjunto de prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad. Más allá de este nivel se establece una prohibición de financiación pública, pero no la prohibición de prestaciones complementarias si lo permiten los recursos existentes.

Por lo demás, para el Abogado del Estado, el resto de las argumentaciones del recurso en este punto concreto se apoya, incurriendo en un *circulus in demonstrando*, en la existencia de derechos preexistentes, y la desautorización de los principios de unidad, solidaridad e igualdad, para, en definitiva, incurrir en la contradicción que supone invocar el principio de igualdad para reclamar el sostenimiento de situaciones privilegiadas. En cuanto a la denunciada infracción del principio de seguridad jurídica, bastaría recordar la doctrina de la Sentencia de 20 de julio de 1981, que la relaciona con el principio de igualdad, finalidad propia de la presente norma.

12. Por lo que hace a la alegada infracción del art. 106 C.E. considera el Abogado del Estado que en modo alguno puede hablarse de responsabilidad administrativa referida a lo que es obra del legislador; esta última nos sitúa ante el difícil problema de la responsabilidad del Estado legislador, ajeno en principio a la dición del art. 106.2 C.E., y que debe situarse más bien en el marco del art. 33.3 C.E.

En todo caso, y sin necesidad de un pronunciamiento sobre esta cuestión, cabría observar que los efectos de la norma impugnada no cumplen las bases de la exigencia de responsabilidad tal y como comúnmente se contemplan por la doctrina y jurisprudencia. En efecto, no habría lesión individual, sino que se estaría ante una medida de carácter general; y mucho menos tal lesión sería ilícita, o no obligado el ser soportada, puesto que se deriva de la formidable causa de justificación de principio de igualdad, cuyo restablecimiento persigue la norma. La existencia de un «régimen legal» determina la imposibilidad de exigir responsabilidad por la modificación de las prestaciones. Y la inexistencia de «derechos adquiridos» protegibles constitucionalmente determinaría la de la lesión en los bienes y derechos», que exige el art. 106.2 C.E. Únicamente la eventual imputabilidad a la Administración de la situación económica de crisis producida, podría justificar la existencia del elemento de relación causal (aunque no de los anteriores); pero ello tampoco se alega ni prueba, con lo que la pretensión de responsabilidad carece aquí de todo fundamento técnico, confundiendo simplemente con la cuestión de fondo ya examinada.

13. Entrando ya a analizar los motivos de constitucionalidad denunciados en relación con el art. 52 de la Ley 44/1983, y comenzando por el relativo a la infracción del art. 134.2 C.E., el Abogado del Estado se remite a lo ya expuesto respecto de la Disposición adicional quinta, añadiendo que «su configuración como regulación directa de un gasto público, parece por lo demás suficientemente clara y evidente».

Respecto de la vulneración del art. 9.3 C.E., también podría reproducirse gran parte de lo expuesto. Para el Abogado del Estado los recurrentes utilizan con evidente impropiedad los términos «derechos constitucionalmente reconocidos» y «retroactividad de grado máximo» (lo que sólo se refiere a prestaciones recibidas). Por

lo demás, la incompatibilidad que se establece vendría permitida por el carácter expuesto de «régimen legal» y justificado por el art. 41 C.E., siendo tradicional en nuestro ordenamiento este tipo de incompatibilidades (V.gr.: art. 91 Texto Refundido de la Seguridad Social).

En cuanto a la presunta violación del art. 33.3 C.E., considera el Abogado del Estado que una violación de este tipo requeriría la existencia de un derecho adquirido, en sentido propio, lo que tal como se ha visto aquí no se produciría, y sin que exista por tanto objeto expropiado. Por otra parte no podría hablarse de privación singular, lo que siempre es exigible en la expropiación, sino de una medida de carácter inequívocamente general.

Finalmente, por lo que hace a la alegada violación del art. 35 C.E., el Abogado del Estado señala que no existe relación alguna entre el derecho al trabajo y el derecho a la pensión, pues en un régimen legal de la Seguridad Social el derecho a la pensión puede deberse a la aparición de la necesidad que predica el art. 41 C.E., que sólo aparecerá cuando cesen las retribuciones activas. De otro lado, el derecho a la pensión no se suprime, sino que meramente se suspende, rehabilitándose cuando cesa la situación de activo, sin que tampoco pueda afirmarse que dicha suspensión otorgue al precepto otorgado la eficacia e impedir el acceso al trabajo.

14. Por providencia de 14 de mayo actual se ha señalado el 21 del mismo mes para deliberación y votación de la Sentencia, fecha en la que tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Pueden distinguirse en el presente recurso dos tipos de cuestiones, cuya resolución conviene tratar separadamente. Por una parte, plantean los recurrentes la inconstitucionalidad del art. 52 y la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado, sobre la base de un motivo común, la vulneración de lo dispuesto en el art. 134.2 de la C.E. por la indebida inclusión de las disposiciones impugnadas en la Ley de Presupuestos; y, de otro lado, se funda la inconstitucionalidad de los citados preceptos en motivos distintos e independientes para cada uno de ellos. Procede, por tanto, a efectos de una mejor exposición, examinar en primer lugar el motivo de inconstitucionalidad relativo tanto al art. 52 como a la Disposición adicional quinta de que se trata, y analizar posteriormente las causas de inconstitucionalidad que se atribuyen, por separado, a cada una de tales disposiciones.

2. El primero de los reproches dirigidos, tanto frente a la Disposición adicional quinta como frente al art. 52 de la Ley 44/1983 es el de haber excedido los límites materiales de la Ley de Presupuestos, contraviniendo así lo dispuesto en el art. 134.2 de la C.E. Para los recurrentes, la dición de este precepto no permite incluir en la Ley de Presupuestos cualquier cuestión que directa o indirectamente tenga repercusión en el gasto público, pues se sustraen así al pleno conocimiento del legislador, es decir, del legislador que opera a través del procedimiento legislativo ordinario, disposiciones que, por su naturaleza y finalidad inciden en el ordenamiento de relaciones jurídicas que afectan a derechos públicos subjetivos; siempre según los recurrentes, procedería el que el Tribunal Constitucional «pusiese coto» a la corruptela consistente en utilizar la Ley de Presupuestos como vehículo de regulación de cuestiones que tienen su ámbito propio en otras parcelas del ordenamiento. Por su parte, el Abogado del Estado, tras exponer cómo hoy día la Ley de Presupuestos sólo puede ser concebida como la Ley tanto en sentido formal como material, aún reconociendo la peculiaridad o singularidad de la Ley de Presupuestos, señala cómo la Constitución no ha querido imponer ningún límite expreso a la disciplina del gasto.

La cuestión suscitada por los recurrentes se refiere, por tanto, a los límites materiales de la Ley de Presupuestos. Tales límites vendrían marcados por el contenido que el art. 134.2 de la C.E. atribuye a los Presupuestos Generales del Estado, al prever que éstos «tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos dentro del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado». De acuerdo con los recurrentes, esta disposición delimitará el contenido, no sólo necesario, sino además exclusivo y excluyente, de la Ley de Presupuestos. Y, al no adecuarse a ese contenido, la inclusión de los preceptos que ahora se impugnan resultaría, por ello, contraria a lo mandado en la Constitución.

3. Para resolver esta cuestión es necesario partir de que el art. 66.2 de la Constitución encomienda a las Cortes Generales la aprobación de los Presupuestos del Estado, y de que, de acuerdo con lo previsto en el art. 134, apartados 4.º y 7.º, tal aprobación deberá realizarse mediante Ley. Como ya ha afirmado este Tribunal en su STC 84/1982, de 23 de diciembre, fundamento jurídico 3.º, el núcleo de esta Ley ha de estar constituido por la previsión de gastos y la autorización de ingresos que integran (según lo mandado en el art. 134.2 de la C.E.) su contenido indispensable en cualquier caso,

y que, en los términos de la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero, en su art. 48, representan «la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el Estado y sus organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio». En el examen, enmienda y aprobación de este núcleo indisponible se cifra la función presupuestaria que a las Cortes atribuye la Constitución, función que, también en términos de este Tribunal, «el art. 66.2 C.E. enuncia como una competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado» (STC 27/1981, de 20 de julio, fundamento jurídico 2.º). La especificidad de esta competencia se traduce en las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio, y que la diferencian de la competencia legislativa; así, la reserva al Gobierno de la elaboración del presupuesto (art. 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6.º y 7.º del mismo artículo.

4. Ahora bien, si las previsiones del art. 134.2 de la C.E. configuran un contenido mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos (que ha de incluir, así, el presupuesto, en sentido estricto, del Estado) no es posible considerar que confieran a tal contenido también un carácter exclusivo y excluyente, impidiendo que la Ley de Presupuestos contenga disposiciones que no coincidan exactamente con ese contenido. Esta Ley se ha ido configurando progresivamente, no sólo como un conjunto de previsiones contables, sino, en palabras de este Tribunal Constitucional, en STC 27/1981, de 20 de julio, fundamento jurídico 2.º, como un «vehículo de dirección y orientación de la política económica, que corresponde al Gobierno». Este carácter de vehículo de orientación y dirección ha supuesto la inclusión en la Ley de Presupuestos, en su articulado, de disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con el mismo, a efectos de la orientación de la política económica. Pues bien, a este respecto, y como afirmamos en nuestra STC 63/1986, de 21 de mayo, fundamento jurídico 12, «la obligación de incluir en los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal no impide que, junto a la configuración de las correspondientes partidas, la Ley que aprueba dichos Presupuestos establezca otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7.º del mismo art. 134 C.E.) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan».

Efectivamente, la Constitución sólo establece una exclusión expresa respecto al contenido de la Ley de Presupuestos, es decir, la prevista en el apartado 7.º del art. 134, referente a la creación de tributos, que habrá de llevarse a cabo mediante Ley tributaria sustantiva, Ley que a su vez podrá prever su modificación en la Ley de Presupuestos; y esta limitación a la disponibilidad del legislador en materia tributaria, referida a un objeto de especial trascendencia, se encuentra justificada, como indicó este Tribunal, en su STC ya citada 27/1981, por las restricciones que la misma Constitución impone al debate presupuestario, al exigirse el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de crédito o disminución de ingresos presupuestarios, según dispone el apartado sexto del art. 134. Por ello, no puede estimarse que se derive, de las prescripciones constitucionales, una estricta exclusión, de la Ley de Presupuestos, de toda materia distinta de las previsiones del art. 134.2, ya que tal exclusión no se encuentra recogida por la norma constitucional, y, por el contrario, resulta incompatible con el papel que cumple la Ley de Presupuestos, y al que más arriba nos referimos.

5. No obstante, es preciso recordar que las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos suponen evidentes restricciones de las facultades de los órganos legislativos, debido a la referida exigencia de conformidad gubernamental respecto a determinadas enmiendas, exigencia que, por otra parte, se extiende más allá del ámbito del procedimiento presupuestario. No puede por tanto descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional; por lo que, cuando tal cuestión se plantee, será necesario examinar si las regulaciones contenidas en el articulado de la Ley de Presupuestos se encuentran relacionadas directamente, como se señalaba en la STC 63/1986 citada, bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan. En el presente caso, tal examen resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que en el procedimiento parlamentario de aprobación de la Ley 44/1983, el Gobierno hizo uso de la facultad que el art. 134.6

de la C.E. y el art. 111 del Reglamento del Congreso le conceden, de oponerse a la tramitación de enmiendas referidas a las disposiciones que se impugnan.

6. A la vista de los criterios expuestos, no puede apreciarse que la inclusión de la regulación contenida en la disposición adicional quinta en la Ley de Presupuestos se halle en contradicción con los mandatos constitucionales, o que suponga una indebida restricción a las potestades de enmienda de las Cámaras por no encontrarse en relación directa con las previsiones de ingresos o habilitaciones de gastos. Con respecto a estos últimos, es patente que la previsión de su apartado 3.º, en el sentido de impedir la financiación de los déficit que puedan experimentar las Entidades de Previsión, a cargo de entidades públicas, comporta un efecto inmediato sobre los gastos públicos, y supone un límite directo (sin necesidad de resoluciones o actos intermedios) a su extensión, al excluir la posibilidad de determinadas aportaciones de fondos públicos: por lo que es evidente su relación directa con el estado de gastos previsto en la Ley de Presupuestos y la cuantificación a ella efectuada.

7. Este efecto directo no se da en igual medida en lo que atañe a las previsiones del art. 52 que se impugna, por cuanto que, si bien su aplicación supondría claramente un efecto sobre la dimensión del gasto (que se reducirá en la cuantía de las pensiones que dejen de percibirse por incompatibilidad) tal efecto dependerá de la efectiva elección que el sujeto afectado lleve a cabo entre la percepción de la pensión o la prosecución de la actividad retribuida incompatible. No obstante, también respecto a este precepto resulta indiscutible su vinculación a la materia presupuestaria en grado suficiente para considerar que su inclusión en la Ley de Presupuestos se encuentra justificada por la conexión existente entre su contenido y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria en que se incardina. El art. 52 de la Ley 44/1983 representa una medida tendente a la reducción del gasto, que resulta congruente con las medidas en el mismo sentido referidas a la Seguridad Social (entre ellas la disposición adicional quinta) y que se presenta como específicamente vinculada a las previsiones presupuestarias para el ejercicio correspondiente al año 1984, sin que pudiera pretender introducir una regulación permanente, independiente de las circunstancias económicas y criterios del mismo tipo que inspiran el Presupuesto para ese año. Ello se confirma por el hecho de que la incompatibilidad entre pensiones de la Seguridad Social y el desempeño de puestos de trabajo en la Administración ha sido objeto de una regulación de tipo general, aprobada con posterioridad a la Ley 44/1983, y dentro del mismo ejercicio, como es la contenida en el art. 3.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre. Por lo que no procede estimar contraria a la Constitución la inclusión de la disposición que se impugna en la Ley de Presupuestos.

8. Los recurrentes impugnan también los referidos art. 52 y disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado, por otros motivos, diferentes para cada una de las disposiciones citadas, por lo que, como se dijo al respecto, examinaremos separadamente cada una de ellas, y las razones concretas y propias para su impugnación.

Por lo que se refiere a la disposición adicional quinta su inconstitucionalidad se funda en dos motivos específicos, aparte del ya visto derivado de las prescripciones del art. 134.2. Por una parte, se aduce la incompatibilidad de dicha disposición con diversos mandatos contenidos en el art. 9.3 de la Constitución: por otra, que no respeta lo previsto en el art. 106 de la misma.

La vulneración del art. 9.3 de la C.E. atribuida por el recurso a la disposición impugnada, se centra en que contravendría el principio de seguridad jurídica, la prohibición de retroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales, y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Los recurrentes no formulan sus alegaciones en forma totalmente individualizada respecto a cada uno de estos puntos, sino de forma que los diversos argumentos aducidos resultan estrechamente interrelacionados, sobre todo en lo que respecta a los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la retroactividad. No obstante esta interrelación, que tendremos en cuenta en el análisis concreto de las alegaciones, puede condensarse la argumentación ofrecida señalando que, en opinión de los recurrentes, el precepto impugnado presenta como tacha esencial de inconstitucionalidad la de afectar, con carácter retroactivo y limitándolos, a derechos individuales amparados por el art. 41 de la Constitución, infringiendo así la interdicción de retroactividad en perjuicio de derechos individuales del art. 9.3 C.E.; en consecuencia, y en cuanto la disposición adicional quinta suprime derechos adquiridos y no respeta situaciones consolidadas generadoras de derechos públicos subjetivos, vulnera el principio de seguridad jurídica, originando incertidumbre en cuanto a los compromisos del Estado y su eficaz cumplimiento. Finalmente, en este apartado, se aduce que el poder legislativo ha incurrido en arbitrariedad, al aprobar una norma que

genera desigualdad respecto de unos ciudadanos que cumplieron las obligaciones que el Estado les imponía.

9. A efectos de analizar las alegaciones que, condensadamente, se han expuesto, es preciso delimitar el contenido y alcance de la norma que se impugna; y, puesto que la inconstitucionalidad que se predica se funda en las alteraciones que introduce respecto de la situación anterior a ella, resulta necesario examinar los antecedentes de esa norma, tal y como resultan de las mismas alegaciones efectuadas, y de la normativa legal hasta el momento aplicable.

En lo que aquí interesa, la Mutualidad de la Previsión que los recurrentes consideran el ejemplo más relevante de los destinatarios de la disposición adicional impugnada, se configura, de acuerdo con lo dispuesto en su propio Reglamento de 30 de septiembre de 1981, como una Entidad de Previsión Social (art. 1.º) con personalidad jurídica propia y plena capacidad en relación con sus fines (art. 4.º) con arreglo a las disposiciones de la Ley de Montepíos y Mutualidades de 6 de diciembre de 1941, su Reglamento de 26 de mayo de 1943, y el Real Decreto 1879/1978, de 23 de junio (art. 2). En consonancia con esta normativa, corresponde a la propia Mutualidad regirse por su Estatuto o Reglamento, que ha de determinar, entre otras circunstancias, las normas de gobierno y funcionamiento interior de la entidad, su régimen económico y administrativo, las cuotas a satisfacer por los socios, los derechos y deberes de éstos, y la inversión de las cantidades integrantes de su fondo de reserva.

Como consecuencia, la Mutualidad se ha configurado como un Ente con personalidad y patrimonio propios (distinto del Instituto Nacional de Previsión), en el que se integraban como socios los empleados del INP, y cuya dirección correspondía a un Consejo Directivo (y a otros órganos de gobierno) compuesta por representantes de mutualistas, y de las Entidades adheridas a la Mutualidad, éstos con una representación minoritaria. Estos órganos son competentes para la elaboración y reforma de los Estatutos, y, en consecuencia, para la fijación de las cuotas, prestaciones y régimen económico de la Mutualidad, sin perjuicio de la necesaria aprobación por el Ministerio de Trabajo, de acuerdo con las previsiones legales señaladas. Resultado de ello era que, si bien la integración de los empleados del INP en la Mutualidad era obligatoria, el régimen de cuotas y prestaciones (superiores unas y otras a las correspondientes de la Seguridad Social) era determinado por la propia Mutualidad mediante sus órganos directivos, y no por autoridades del INP o de otras instancias públicas.

Esta configuración de la Mutualidad es resultado de una evolución que se origina en 1926, fecha de su creación por Real Orden de 18 de septiembre; y esa evolución se ha reflejado igualmente en el régimen de las prestaciones por ella efectuadas. La Mutualidad fue instrumento, en su origen, para la protección de colectivos no integrados en la red de los seguros sociales ni de las prestaciones a clases pasivas, mediante un sistema propio de aseguramiento mutuo, al margen del sistema de la Seguridad Social, hasta la Ley de 21 de abril de 1966. En ésta (Disposición transitoria sexta, 11) se preveía que el Gobierno determinaría la forma y condiciones en que se integrarían en el Régimen general, o en los especiales, de la Seguridad Social, determinados sectores laborales, entre los que se encontraba el comprendido en la acción protectora de la Mutualidad, con lo que ésta se veía así determinada a una integración en el sistema de la Seguridad Social. Tal integración, no obstante, no se efectuó hasta posteriormente. La Ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974, dispuso en su art. 8, apartado 2.º, la integración de los sistemas distintos de los regulados en la Ley, en el Régimen General o los especiales; y en su Disposición transitoria séptima reprodujo el mandato contenido en la Disposición transitoria sexta, 11, de la Ley de 1966, ya mencionado. En esta ocasión sí se procedió a determinarse la forma de la integración, y ello se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1879/1978, de 23 de junio, que resulta decisivo para comprender el régimen de la Mutualidad.

De acuerdo con el citado Real Decreto 1879/1978, se diferencian, dentro de las prestaciones a efectuar por las Entidades de previsión Social regidas por la Ley de 6 de diciembre de 1941 (entre las cuales se incluye, como vimos, la Mutualidad) dos categorías distintas, primeramente, y como se dispone en el art. 1, apartado 1, del Real Decreto, deberán otorgar, como mínimo, las prestaciones incluidas en la acción protectora obligatoria de la Seguridad Social en las cuantías vigentes en cada momento en el régimen que se trate; y a continuación (apartado 2) prevé que la gestión de esas Entidades sea de carácter mixto por comprender también, junto a la Seguridad Social obligatoria, lo que se denomina «previsión social voluntaria o complementaria». En tal caso se separarán dichas funciones en el orden económico financiero y contable, especificándose la afectación de los recursos correspondientes a cada una de ellas. Resultan así netamente diferenciados dos núcleos prestacionales: el correspondiente a la acción protectora obligatoria de la Seguridad Social en el régimen que proceda, sometido así a las normas que lo determinen, y el fijado voluntariamente por las

Entidades de Previsión Social, y con cargo a fondos específicamente destinados por las mismas. En consecuencia, se definen dos niveles, el sustitutorio de la Seguridad Social (al que debe imputarse la garantía de ésta, por su carácter mínimo y obligatorio) y el complementario y voluntario, a cargo de los fondos y recursos de la Entidad de previsión.

10. Pues bien, dentro de estas previsiones, la Mutualidad ha venido practicando operaciones de previsión de tipo diverso, tanto relativas a la previsión social obligatoria en sustitución de las Entidades gestoras del Régimen General de la Seguridad Social como de previsión complementaria de ese régimen.

Esa diferenciación se traduce en disposiciones específicas del Reglamento de la Mutualidad. Así, su art. 11 prevé que «dado el carácter mixto de esta Mutualidad, que comprende la Seguridad Social obligatoria y la previsión complementaria, se separarán dichas funciones en el orden económico financiero y contable». Y en sus arts. 16.2 y 21 distingue entre dos niveles de prestaciones, las sustitutorias del Régimen General de la Seguridad Social, y las complementarias, determinadas por la misma Mutualidad mediante su Reglamento. Todo ello lleva a excluir claramente, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del tribunal Supremo (STS. de 22 de abril de 1986 y de 18 de junio de 1986) que el sistema de prestaciones de la Mutualidad constituyera, en bloque e indivisiblemente, un auténtico Régimen Especial de la Seguridad Social, con lo que ello supone respecto a las responsabilidades de los poderes públicos en cuanto a su satisfacción: en el mismo sentido y como ha señalado la Sala Sexta del tribunal Supremo, «el concepto de régimen especial tiene en el ordenamiento español de la Seguridad Social una significación institucional precisa» ya que «sólo son regímenes especiales los que se enumeran en los apartados desde la letra a) a la k) del núm. 2 del art. 10 de la Ley General de la Seguridad Social» y los previstos en el apartado 1.º del mismo número (...) sin que pueda compartirse la tesis de que cualquier sistema de previsión obligatorio, fuera del general, tenga la condición de Régimen Especial de la Seguridad Social (STS de 22 de abril de 1986). No hay que olvidar, por otra parte, que, en la configuración actual del sistema de Seguridad Social, el tratamiento diferenciado en un régimen especial sólo está previsto para aquellas actividades en las que, por su naturaleza, por sus peculiares condiciones de tiempo y lugar, o por la índole de los procesos productivos, sea indispensable para proporcionar una protección adecuada y eficaz, como ya se decía en la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, y como se ha dispuesto en las sucesivas normas que, a partir de entonces, se han ocupado de la estructura del sistema. Ello quiere decir, por un lado, que el tratamiento diferenciado que se derive de alguna de esas razones no sería contrario al principio constitucional de igualdad ante la Ley, según ha puesto de relieve este Tribunal (Autos 123/1984, de 29 de febrero y 460/1984, de 18 de julio). Y quiere decir también que la petición de un trato especial dentro del sistema carecería de fundamento jurídico no sólo constitucional sino legal cuando tuviera por objeto, pura y simplemente, la defensa de intereses corporativos o el mantenimiento de situaciones de privilegio.

11. Como se ha señalado, la Mutualidad percibía cotizaciones más elevadas, y efectuaba mayores prestaciones que las correspondientes al Régimen General, al ir más allá de éste —por decisión de la propia Mutualidad— las prestaciones complementarias y voluntarias. En los años anteriores a la disposición que ahora se impugna, debido al creciente desfase entre ingresos y gastos de la Mutualidad, ésta se coloca, según la expresión de los recurrentes, en una «situación financiera límite» que condujo a una considerable deuda con la Tesorería General de la Seguridad Social.

La solución que a la citada situación financiera límite de la Mutualidad arbitra la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, presenta diversos aspectos, unos de los cuales son considerados inconstitucionales, y otros no:

a) Primeramente (apartado 1.º) se dispone la integración en el régimen correspondiente del sistema de la Seguridad Social del personal activo y pasivo de diversas Entidades, que incluye al que venía recibiendo las prestaciones de la Mutualidad de Previsión. No se recurre este párrafo (aun cuando se indica que manifiesta un «mal hacer legislativo») que viene a representar el traspaso a la Seguridad Social de la cobertura directa de un conjunto de prestaciones.

b) El apartado 2.º se refiere a aquellas prestaciones que exceden de aquellas objeto del Régimen de la Seguridad Social de que se trate. Estas prestaciones, no incluidas en la acción protectora de la Seguridad Social, se consideran complementarias, y se condicionan a que la Entidad de previsión disponga de capacidades financieras para frontarlas. Las «prestaciones complementarias» se dejan, pues, en el caso que nos ocupa, a cargo de la Mutualidad, y sus propios fondos.

c) Finalmente, el tercer apartado integra dos diversos mandatos. Por un lado, condiciona las disponibilidades propias de la Mutualidad al resultado de la satisfacción del «coste de integración» a la Seguridad Social, de forma que sea el remanente lo afectado al mantenimiento de las prestaciones complementarias; y por otro, viene a suprimir la cobertura pública de estas prestaciones, al prohibir que las Entidades públicas, cuyo personal se incluye en la Mutualidad, financien los déficit que pueda experimentar ésta al realizar esas prestaciones complementarias.

En forma resumida, pues, la Disposición adicional quinta supone precisar la cobertura a proveer por el Estado (que comprenderá aquellas prestaciones correspondientes al Régimen General de la Seguridad Social) y, consecuentemente, delimitar las prestaciones no incluidas en dicho Régimen y que, por lo tanto, siguen a cargo de la Mutualidad de Previsión.

12. Frente a estas previsiones, no pueden compartirse las alegaciones de los recurrentes que se refieren a que la disposición impugnada supone una acción con carácter retroactivo sobre derechos individuales consolidados. Por lo que respecta a las prestaciones, causadas o por causar, correspondientes al Régimen General de la Seguridad Social, la Disposición adicional quinta no supone privación o disminución alguna, sino por el contrario, una medida de garantía, al integrar directamente en el sistema de la Seguridad Social a los interesados. En cuanto a las prestaciones que el Real Decreto 1879/1978 y el Reglamento de la Mutualidad consideran como de previsión voluntaria la Disposición adicional que se impugna reconoce expresamente su mantenimiento, en cuanto a su reconocimiento y cálculo, de acuerdo con su normativa específica. Las obligaciones de la Mutualidad frente a sus miembros, a cargo de los fondos concretamente asignados a su satisfacción, se mantienen, pues, sin que por tanto pueda hablarse de privación de derechos de ningún tipo, ni, en consecuencia, de afectación retroactiva de derechos individuales.

Lo que ocurre es que la norma impugnada dispone que este segundo grupo de prestaciones sea cubierto efectivamente por los recursos propios de la Mutualidad, excluyendo, en consecuencia, una cobertura adicional mediante fondos públicos. Pero en forma alguna puede estimarse que tal exclusión venga a privar a los mutualistas de unos derechos que se configuran como derechos frente a la Mutualidad y derivados del régimen adoptado por ésta, y no frente a Entidades u órganos públicos, respecto a los cuales —en su organización y funcionamiento— la Mutualidad aparece claramente diferenciada. Las obligaciones de la Mutualidad para sus miembros no desaparecen como consecuencia de la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, sino que a su cumplimiento permanece afectado el conjunto de recursos propios de preveía el Real Decreto 1879/1978 y la misma Disposición adicional quinta.

Ha de destacarse, como ya se señaló, que las prestaciones complementarias y voluntarias (y los medios para su efectiva satisfacción) se sitúan fuera del mínimo obligatorio determinado por las normas reguladoras del Régimen General de la Seguridad Social, para incluirse en las previsiones que la misma Mutualidad (y no los poderes públicos) determinan. No puede, pues, pretenderse que, más allá de las prestaciones propias de la Seguridad Social en el Régimen General, los poderes públicos hayan de prestar también obligatoriamente cobertura a un conjunto de prestaciones adicionales que la Mutualidad ha incluido, voluntariamente, en sus estatutos, y que de acuerdo con lo que dispone el Real Decreto 1879/1978, quedan fuera del ámbito de la Seguridad Social, por no corresponderse con la acción protectora de ésta; al no incluirse ni en el Régimen General (cuyas prestaciones son sólo una parte de las efectuadas o a efectuar por la Mutualidad) ni, como también se indicó, en ninguno de sus regímenes especiales. La cobertura de los poderes públicos, pues, de carácter obligatorio, se reduce, en los términos de la normativa anterior a la Ley 44/1983, a las prestaciones correspondientes al Régimen General de la Seguridad Social, por lo que la exclusión de otro tipo de cobertura no puede estimarse restrictiva de derechos.

13. A este respecto, ha de tenerse en cuenta, no obstante, que la Disposición adicional quinta impugnada prevé la no financiación de déficit de las Entidades de Previsión, una vez satisfecho el coste de su integración en la Seguridad Social, lo que plantea la cuestión de cómo ha de calcularse tal coste, que debe detraerse de las disponibilidades financieras de la Mutualidad. Los recurrentes hacen alusión a que «el coste de la integración, según el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 13 de octubre de 1983, se calcula por el sistema de capitalización», lo que supondría que «una vez satisfecho, las Mutualidades quedan completamente esquilimadas de su patrimonio». La Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983 no contiene previsión alguna respecto a la forma en que se llevará a cabo el mencionado cómputo. Ahora bien, y a la luz de lo indicado, el respeto de los derechos de los mutualistas exige que los recursos específicamente asignados, según lo previsto en el Real Decreto 1879/1978, a la satisfacción de las prestaciones complementarias y voluntarias queden efectivamente en el patrimonio de

la Mutualidad, para responder de sus obligaciones, en tanto que la aportación a la Seguridad Social como coste de integración se contraiga al patrimonio afecto al nivel sustitutorio de prestaciones. Por otro lado, procede señalar que ésta ha sido la doctrina efectivamente palicada por el Tribunal Supremo, en las resoluciones arriba mencionadas, a la hora de determinar las responsabilidades respectivas de la Mutualidad y del INSS en la satisfacción de las prestaciones sustitutorias y complementarias establecidas en los estatutos de la Mutualidad, y en interpretación del Real Decreto 1220/1984, de 20 de junio, que desarrolló la Disposición adicional quinta ahora objeto de examen. Parten estas decisiones del principio de separación patrimonial originado en el Real Decreto 1879/1978 —que por otro lado se ve confirmado por las disposiciones de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado—, principio que así ha de regir la determinación del «coste de integración» a que se refiere la Disposición adicional quinta de la Ley de Presupuestos para 1984.

En este contexto, no puede afirmarse que tal Disposición despoje a los mutualistas de sus derechos con efectos retroactivos, con vulneración de lo previsto en el art. 9.3 de la C. E., puesto que, como se ha señalado, no se ha producido privación alguna de derechos a satisfacer por los poderes públicos, sino una delimitación, de acuerdo con la normativa anterior, de dos tipos de prestaciones y de la cobertura con que cuenta cada una de ellas.

14. De lo expuesto resulta igualmente que tampoco pueda apreciarse la vulneración aducida del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 de la Constitución. La disposición que se recurre introduce ciertamente una innovación en el ordenamiento (la prohibición a entidades públicas de financiación de los déficit de diversas Mutualidades y entidades de previsión). Pero en el presente caso, esa innovación se lleva a cabo de forma precisa, cierta y formalmente publicada, y mediante una norma de rango adecuado, sin que, como se vio, pueda achacársele un efecto retroactivo sobre derechos de particulares. Los recurrentes consideran que el principio de seguridad jurídica se ve vulnerado no sólo por la eficacia retroactiva del precepto respecto a «situaciones consolidadas» (lo que ya se indicó no ser aquí el caso), sino porque la Disposición adicional quinta «originó incertidumbre respecto de los compromisos del Estado y su eventual cumplimiento». Mas, de acuerdo con los fundamentos jurídicos precedentes, los compromisos asumidos por el Estado, y más concretamente por el sistema de la Seguridad Social, versaban sobre las prestaciones correspondientes al Régimen General de la Seguridad Social, y esos compromisos se mantienen. La Disposición adicional quinta, al suponer la exclusión de la financiación pública respecto de otro tipo de prestaciones, si bien puede representar de hecho un empeoramiento de las condiciones económicas de la Mutualidad, no constituye más que una consecuencia previsible del mismo régimen de la Mutualidad, ya que las aportaciones públicas para las prestaciones de tipo voluntario se configuraban, de acuerdo con la misma normativa vigente, como discrecionales por parte de los poderes públicos y, en ese sentido, modificables o suprimibles de acuerdo con la política de reordenación de la Seguridad Social y de su déficit.

15. El recurso se refiere también a la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad que dispone el art. 9.3 C. E. Pero ha de notarse primeramente, que los recurrentes no niegan que existiera una situación financiera de la Mutualidad que exigiera medidas de reordenación de la cobertura de sus prestaciones, de forma que la Disposición adicional de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución dada. Se aduce también la desigualdad que se crea con respecto a otros supuestos como causa de arbitrariedad. Mas en lo que se refiere a las fórmulas de integración adoptadas respecto a otras Mutualidades, debe tenerse en cuenta que las características peculiares del caso que se trata, derivadas de sus propias previsiones estatutarias y de su situación económica no se predica de los demás casos que se invocan, por lo que no pueden emplearse como término de comparación, al tratarse de situaciones distintas. Y en cuanto a la desigualdad que derivaría de la integración en el Régimen General de la Seguridad Social, si es cierto que los mutualistas han aportado mayores cuotas a la Mutualidad que los cotizantes a la Seguridad Social en el Régimen General no es menos cierto que el exceso sobre las cuotas del Régimen General ha sido resultado de una decisión de la propia Mutualidad, y dirigido, como prevé su Reglamento, a la constitución de unas reservas afectas a la satisfacción de prestaciones suplementarias, muy superiores a las previstas en ese Régimen General. Pues bien, y según se indicó, esas reservas siguen afectadas a las prestaciones voluntarias y complementarias, sin que la Disposición adicional impugnada suponga su expropiación o desaparición; si bien la efectividad de esas prestaciones quedará lógicamente subordinada a las disponibilidades existentes. Ha de recordarse, a este respecto, que de las mismas características del régimen mutualista, que implica una menor dispersión del riesgo, podrá resultar una mayor sujeción de tales prestaciones a alteracio-

nes coyunturales de los niveles de ingresos, o de las contingencias a cubrir, pero ello no puede, ciertamente, imputarse a la acción arbitraria de los poderes públicos, sino, como se dijo, a las peculiaridades del sistema de previsión mutualista.

16. En tercer lugar, los recurrentes consideran que la Disposición adicional quinta, y más concretamente su apartado 3.º, infringe el principio de responsabilidad de los poderes públicos, consagrado en los art. 9.3 y 106.2 de la C. E.

Sin necesidad de reiterar los argumentos recogidos en los antecedentes, conviene hacer notar cómo para los recurrentes la Mutualidad de Previsión, al igual que la Seguridad Social, tiene el carácter de un servicio público y, como tal, el Estado debe responder de las lesiones producidas como consecuencia de su funcionamiento. Para el Abogado del Estado, prescindiendo de que en modo alguno puede hablarse de responsabilidad administrativa por algo que es obra del legislador, no estaríamos ante una «lesión individual», sino ante una medida de carácter general; por lo demás, tratándose de un «régimen legab», no cabe aducir la lesión de «derechos adquiridos».

Ante todo, conviene descartar una afirmación de los recurrentes, y es la de que el Instituto Nacional de Previsión, con arreglo a los sucesivos Reglamentos de la Mutualidad de la Previsión, respondía del pago de las prestaciones reconocidas por ésta. Los recurrentes interpretan el art. 7.º del Reglamento de 1981 (la comisión liquidadora asumirá las funciones de asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales contraídas), en el sentido de que este aseguramiento no tiene como límites las reservas y fondos resultantes de la liquidación, así como que este aseguramiento incumbe a las Entidades adscritas. Pero esta interpretación no aparece fundamentada en la menor medida, puesto que el art. 6 de dicho Reglamento declara que las obligaciones de las Entidades adscritas se contraen a la obligación de pagar las cuotas que resulten a su cargo.

Entrando en la cuestión de si el Estado se ve «exonerado» en su deber de indemnizar lo que se considera una lesión producida como consecuencia del funcionamiento de un servicio público, hay que señalar que toda la argumentación desarrollada en relación con el art. 106.2 no es sino el intento de replantear, como los mismos recurrentes implícitamente reconocen, «desde la perspectiva» de este precepto constitucional, lo que están tratando de demostrar desde el principio, es decir, que la nueva regulación introducida por la Disposición adicional quinta supone incidir en situaciones consolidadas, integradas en el patrimonio de los afectados y, por tanto, consideradas como bienes o derechos cuya afectación —retroactiva— supone una lesión que ha de ser reparada. Basta remitirse a las alegaciones formuladas de nuevo en este punto para convencerse de que ello es así. La cuestión, sin embargo, radica en que, según se señaló, no puede apreciarse que la norma impugnada afecte retroactivamente a situaciones consolidadas, como bienes o derechos integrados en la esfera de disponibilidad de los beneficiarios de prestaciones causadas. En consecuencia, no procede estimar una responsabilidad del Estado en relación a lesiones inexistentes de situaciones agotadas; como bien dice el Abogado del Estado, «la responsabilidad carece aquí de todo fundamento técnico, confundiendo simplemente con la cuestión de fondo aquí examinada».

17. La impugnación de la legitimidad constitucional del art. 52 de la Ley 44/1983 se concreta por los recurrentes en la infracción de los arts. 9.3, 33, 35 y 134.2 de la C.E. Habiendo sido abordada la alegada infracción del art. 134.2 de forma conjunta con el control de la disposición adicional quinta, procede contrastar a continuación la disposición legal impugnada con los arts. 9.3, 33 y 35 de la C.E.

De las alegaciones de los recurrentes resulta particularmente relevante la referente a la incompatibilidad entre el art. 52 de la Ley 44/1983 y las previsiones contenidas en el art. 33.3 de la C.E., incompatibilidad que aparece estrechamente vinculada a la vulneración que también se aduce de los arts. 9.3 y 35 de la Constitución. Parten en efecto los recurrentes de que el precepto impugnado priva a los particulares de «derechos patrimoniales» o «derechos ya incorporados a sus patrimonios», sin que se produzca la correspondiente indemnización, contraviéndose así la garantía constitucional de la propiedad privada en su sentido patrimonial, pues los derechos públicos subjetivos, se dice, y más aún los individuales, sólo pueden ser limitados o excluidos mediante su conversión en el equivalente económico, lo cual aquí no se produce, con lo que se infringe el art. 33.3 C.E. Esta privación de derechos supondría, por incidir con retroactividad «de grado máximo» sobre pensiones ya devengadas y en trance de percepción, la violación de la interdicción de retroactividad del art. 9.3 C.E. También vulneraría el principio de seguridad jurídica, al modificar la situación de compatibilidad hasta ese momento vigente, con lo que ello implica de «grave incumplimiento de la palabra dada por el Estado» y finalmente, el de interdicción de la arbitrariedad, al discriminar a los trabajadores del sector público respecto de los del sector privado, a los que no se refiere la disposición impugnada. La

relevancia, pues, de la invocada vulneración del art. 33.3 C.E., y de la cuestión de si el artículo que se impugna implica o no una privación de «derechos patrimoniales» aconseja su tratamiento en primer lugar.

Para resolver la cuestión planteada por los recurrentes es necesario tener en cuenta la configuración del sistema de Seguridad Social, y la naturaleza de sus prestaciones. A este respecto hay que recordar que, como ya ha señalado este Tribunal (STC 103/1983, de 22 de noviembre), la Seguridad Social se ha convertido en una función del Estado (fundamento jurídico 3.º). Efectivamente, el mandato contenido en el art. 41 de la Constitución dirigido a los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias (fundamento jurídico 4.º). Si bien, en el sistema español actual, se mantienen características del modelo contributivo, no es menos cierto que, a tenor del mandato constitucional citado, el carácter de régimen público de la Seguridad Social, su configuración como función del Estado, y la referencia a la cobertura de situaciones de necesidad —que habrán de ser precisadas en cada caso— implica que las prestaciones de la Seguridad Social, y entre ellas las pensiones de jubilación, no se presenten ya —y aun teniendo en cuenta la pervivencia de notas contrivutivas— como prestaciones correspondientes y proporcionales en todo caso a las contribuciones y cotizaciones de los afiliados, y resultantes de un acuerdo contractual. El carácter público y la finalidad constitucionalmente reconocida del sistema de la Seguridad Social supone que éste se configure como un régimen legal, en 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.

La Constitución, pues, establece como finalidad de la Seguridad Social la reducción, remedio o eliminación de situaciones de necesidad, mediante asistencia o prestaciones sociales suficientes, suficiencia que se predica también específicamente de las pensiones (art. 50). Como consecuencia (y aun cuando en un sistema parcialmente de tipo contributivo no pueda excluirse una correlación entre contribuciones y prestaciones) las previsiones constitucionales suponen que pase a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, situaciones que habrán de ser determinadas y apreciadas, sin duda, teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar, o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento.

18. En el presente caso, y por lo que se refiere a si ha habido, con ocasión del precepto impugnado, vulneración del principio de seguridad jurídica, debe partirse en primer lugar de que la norma que examinamos constituye un mandato cierto, publicado y preciso, y que, por ello, no puede considerarse como generadora de incertidumbre, o inseguridad en cuanto a su contenido. Pero, incluso, yendo más allá del ámbito de la certeza respecto al contenido del mandato legal, tampoco puede apreciarse que en lo relativo al presente precepto, se haya visto defraudada la confianza que legítimamente los ciudadanos hubieran depositado en los poderes públicos. Pues no puede olvidarse que la Ley General de la Seguridad Social, pilar básico del Régimen de la Seguridad Social, al que se incorporaron los funcionarios a partir de la Ley 29/1975, de 27 de junio, y del Real Decreto 843/1976, de 18 de marzo, incluye, en su art. 156.2, una prohibición general de compatibilidad («2. El disfrute de la pensión de jubilación será incompatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades y en los términos que reglamentariamente se determinen»), que resultaba así aplicable a quienes desempeñasen puestos de trabajo en las Administraciones Públicas. Y, como ha precisado el Tribunal Supremo (S.T.S. de 5 de julio de 1986), sólo a través de una práctica administrativa que se concreta en una resolución sin rango jerárquico suficiente para alterar la regla general de incompatibilidad (la Resolución General de la Seguridad Social de 29 de junio de 1979) se vino a autorizar la compatibilidad a los funcionarios. Lo que el art. 52.1 de la Ley 44/1983 lleva a cabo, como señala la citada Sentencia del T.S. es corregir un tratamiento discriminatorio irregularmente producido, mediante una situación de hecho contraria a la normativa vigente. La situación de los funcionarios al respecto, al no aplicárseles tal prohibición, constituía una excepción a la regla general, sin que, por ello pueda estimarse razonable la existencia, en tales circunstancias, de un derecho a confiar en el mantenimiento de esa situación de compatibilidad.

Con ello queda también respondida la alegada vulneración de la interdicción de arbitrariedad al haberse discriminado a los trabajadores del sector público respecto de los del sector privado. Más bien, lo que ha venido a declarar (pues de efectos más bien declarativos se trata) es el sometimiento de los funcionarios públicos al Régimen General de Incompatibilidades establecido en la Ley General de la Seguridad Social, y que sólo sobre la base de la interpretación llevada a cabo por los órganos administrativos de la Seguridad Social no había llegado a tener efecto para aquéllos. El art. 52 de la Ley 44/1983, no introduce, pues, una desigualdad, sino que suprime una desigualdad, carente ésta además de base normativa suficiente. Finalmente, de lo indicado se infiere también que la norma impugnada no supone la privación de unos derechos patrimoniales que sea contraria a las previsiones del art. 33.3 C.E.; puesto que el art. 52.1 de la Ley 44/1983 viene a incidir sobre una situación de hecho, no garantizada por el ordenamiento, sino opuesta a sus previsiones, y que por tanto no podía dar lugar a un derecho de carácter patrimonial a su mantenimiento, cuya privación deba ser objeto, como los recurrentes postulan, de indemnización. Por lo que procede excluir la violación que se aduce del art. 33.3 de la Constitución.

19. No puede aceptarse tampoco que el artículo impugnado vulnere la interdicción de retroactividad contenida en el art. 9.3 C.E. Como señalábamos en nuestra STC 42/1986, de 10 de abril, lo que se prohíbe en ese artículo es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir (fundamento jurídico 3.º). En consonancia con ello, procede excluir la presencia de efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos en el presente caso. Primeramente porque la eficacia de la norma se proyecta hacia situaciones futuras, sin pretender establecer efectos derivados de una incompatibilidad *pro praeterito*, a partir de una fecha fijada con anterioridad a la Ley. Y, correspondientemente, porque ni se ven afectados los derechos consolidados a la prestación, ya que el beneficiario puede continuar percibíendola en las condiciones que el art. 52 precisa, ni se priva a sus beneficiarios de las prestaciones ya devengadas, cuya percepción no se excluye.

20. Queda por examinar, finalmente, la infracción que se aduce del artículo 35 C.E.

Los recurrentes alegan que el art. 52 de la Ley 44/1983 impone una «traba especial» para el acceso a la función pública y para el ejercicio de su derecho al trabajo y, sobre todo, a su libre elección de profesión; el art. 52 afectaría al contenido esencial del derecho al trabajo al impedir desempeñar un puesto de trabajo en la Administración Pública a los perceptores de pensiones. Para el Abogado del Estado no hay tal infracción: De una parte, porque la percepción de la pensión puede diferirse hasta que aparezca la necesidad (art. 41 C.E.); de otra, porque la percepción de la pensión sólo se suspende mientras se mantiene la actividad laboral.

A este respecto, de acuerdo con la misma lógica del recurso, debe rechazarse la posibilidad de que, por los motivos indicados, se vulnere el art. 35.5 de la C.E. por el art. 52 de la Ley 44/1983. En efecto, tal disposición no contiene previsión alguna que afecte a la capacidad legal para desempeñar un puesto de trabajo en la Administración Pública, y, si puede suponer una traba o dificultad para ello es únicamente como efecto reflejo de la incompatibilidad con ese trabajo que se establece respecto de la percepción de una pensión, y que, como se ha indicado, no se opone a los mandatos constitucionales. Por lo que no cabe considerar que ese artículo introduzca un obstáculo ilegítimo al derecho reconocido en el art. 35 C.E.

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 el recurso interpuesto contra el art. 52 y la disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre.

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

Dada en Madrid a veintinueve de mayo de mil novecientos ochenta y siete.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricados.

13591 Sala Segunda. Recurso de amparo número 1.160/1985. Sentencia número 66/1987, de 21 de mayo.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, y don Angel Latorre-Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.160/1985, promovidos por «Marriot Barcelona, Sociedad Anónima», representada por el Procurador de los Tribunales don Santos de Gandarillas Carmona y bajo la dirección del Letrado don Manuel Alonso García, contra Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Central de Trabajo de 15 de octubre de 1985. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tiene entrada en el Registro de este Tribunal el día 13 de diciembre de 1985, la Entidad mercantil «Marriot Barcelona, Sociedad Anónima» representada por Procurador y asistida de Letrado, interpone recurso de amparo frente a la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Central de Trabajo (T.C.T.) de 15 de octubre de 1985, por entender que vulnera lo dispuesto en el art. 14. de la Constitución. Fundamentos de hecho y de Derecho del recurso son los que se relacionan a continuación.

2. La recurrente, encargada de los servicios del comedor de la Empresa «Siemens, Sociedad Anónima», fue demandada junto con la Empresa «Segresa» —su antecesora en la atención de dichos servicios— por doña Rosa María Wenceslao Xavier, por despido, que fue declarado improcedente por la Magistratura de Trabajo, en

Sentencia de 21 de noviembre de 1978. La Sentencia condena a la Empresa «Marriot Barcelona, Sociedad Anónima» a su readmisión o al abono de las indemnizaciones legalmente procedentes, al entender que la demandante de amparo, al hacerse cargo de los servicios de comedor que antes prestaba «Segresa», se ha subrogado también en los derechos y obligaciones laborales de ésta, entre ellos las derivadas del despido de los trabajadores.

El Tribunal Central de Trabajo, en Sentencia de 26 de febrero de 1980, confirma la Sentencia de instancia, desestimando el recurso de suplicación que la Empresa interpuso contra ésta entendiéndose existente la subrogación de la Empresa «Marriot Barcelona, Sociedad Anónima», en los derechos y obligaciones laborales frente al personal encargado del comedor de la Empresa «Siemens, Sociedad Anónima», según disponen el art. 18.2 de la Ley de Relaciones Laborales de abril de 1976, y el art. 79 de la Ley de Contrato de Trabajo.

3. El 30 de septiembre de 1979 fue rescindido el contrato que unía a «Siemens, Sociedad Anónima» con la Empresa «Marriot Barcelona, Sociedad Anónima», haciéndose cargo de los servicios de comedor de aquella, sucesivamente, las Empresas «Comefa», «Comlab» y «Mediterránea de Restaurantes, Sociedad Anónima», que presta servicios al momento de interponer la demanda de amparo. Paralelamente, doña Rosa María Wenceslao Xavier había sido dada de baja por incapacidad laboral transitoria el día 26 de agosto de 1977, pasando después a la situación de invalidez provisional, e iniciándose procedimiento para declararla en situación de invalidez permanente, declaración que fue desestimada por Resolución del INSS de 1 de junio de 1984.

Solicitada por la trabajadora la reincorporación al servicio y al denegársele, doña Rosa María Wenceslao Xavier presenta demanda por despido frente a «Comefa», «Comlab», «Mediterránea de Restaurantes» y la hoy demandante de amparo. La Magistratura de Trabajo núm. 14 de Barcelona, por Sentencia de 22 de noviembre de 1984, declara nulo el despido y condena a «Marriot Barcelona, Sociedad Anónima» a la readmisión de la trabajadora o al abono de las indemnizaciones legales, porque las Empresas que le sucedieron en la contrata, y, en especial «Mediterránea de Restaurantes, Sociedad Anónima», ignoraban por completo la situación laboral de la señora Wenceslao Xavier «que no