

puestos de trabajo... se acordará discrecionalmente por el órgano competente respectivo de la Corporación», representen, al introducir un sistema de adscripción a puestos de trabajo distinto al que pueda darse en otros supuestos, una vulneración (simplemente por tal razón y sin otras motivaciones), del principio de igualdad. Tal vulneración, ciertamente, podría producirse si se tratasen normativamente en forma opuesta situaciones virtualmente idénticas: Pero en este caso no se aduce término alguno de comparación para poder llegar a esa conclusión, ya que el recurrente se limita a señalar que unos concursos dan lugar a derechos adquiridos y otros no.

4. La segunda razón que se apunta en el recurso (y se desarrolla más ampliamente en el escrito de alegaciones posterior del recurrente), para fundamentar el quebrantamiento del principio de igualdad, consiste en que se produjo una situación de desigualdad entre los mismos funcionarios que superaron el concurso de méritos, ya que a unos se les ratificó en el puesto que ocupaban y a otros no. Pero tampoco resulta aceptable esta argumentación. De los datos aportados resulta que la medida inicial, de 8 de junio de 1983, de dejar sin efecto los nombramientos anteriores de Jefe de Servicios (medida motivada sobre la base de la celebración de elecciones locales), fue una medida de carácter general, que afectaba a una pluralidad de interesados (quince, según los documentos que se aportan), y que por su misma generalidad no infringía el principio de igualdad ni mostraba indicios de discriminación. Posteriormente, la Diputación procedió a cubrir los puestos vacantes, confirmando en algunos a los que ya los habían desempeñado, y permanecían en ellos en funciones, y sustituyendo en otros (en tres casos, según el recurrente), a los anteriores titulares por distintos funcionarios, en aplicación de las disposiciones reguladoras del procedimiento de adscripción. Pues bien, el recurrente no aporta dato alguno para mantener que en la aplicación de la norma se han seguido criterios que impliquen una discriminación frente a él o frente a los demás

funcionarios no confirmados. Cuando existe una previsión normativa que permite a la Administración la remoción de un funcionario de un puesto de trabajo determinado, y cuando tal normativa ha sido aplicada, sin excepciones, a una pluralidad de sujetos, corresponde a quien alega la discriminación aportar un término de comparación, y justificar la existencia de un criterio discriminatorio, para que este Tribunal pueda apreciar que ha existido una diferencia de trato contraria a lo dispuesto en el art. 14. El recurrente no aporta elemento alguno que permita suponer -ni mucho menos afirmar- que la Diputación Provincial haya aplicado la normativa correspondiente en perjuicio del señor Querol Piera, fundándose en consideraciones de tipo personal o social, de aquellas que, en virtud de lo dispuesto en el art. 14 CE producen discriminación: Por lo que, a falta de tales elementos de juicio, no es posible apreciar la existencia de la discriminación que se aduce.

#### 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 de amparo interpuesto por don Jorge Querol Piera.

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

Dada en Madrid a ocho de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.-Gloria Begué Cantón.-Ángel Latorre Segura.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Firmados y rubricados.

**28367** Sentencia 208/1988, de 10 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 255/1985. Promovido por 54 Diputados contra determinados preceptos de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Derechos pasivos de los funcionarios de la Organización Sindical AISS. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y don Luis López Guerra. Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 255/85, promovido por cincuenta y tres Diputados, representados por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón, contra la Disposición adicional vigésima primera, apartados 14 y 15, y los demás que tengan conexión con los citados o sean consecuencia de los mismos, de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, por presunto vulneración del art. 33.3 de la Constitución. Ha comparecido el Senado y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 27 de marzo de 1985 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Letrado don José María Ruiz Gallardón, Comisionado por cincuenta y tres Diputados del Grupo Parlamentario Popular, por el que interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, que aprobó los Presupuestos del Estado para 1985, Disposición adicional vigésima primera, apartados 14 y 15, y los demás que tengan conexión.

2. El núcleo esencial de la argumentación de los recurrentes se asienta en las siguientes consideraciones:

a) En virtud de los Reales Decretos-leyes 19/1976, de 8 de octubre (art. 2.1), y 31/1977, de 2 de junio (art. 2.1), y de conformidad con la jurisprudencia que los ha interpretado, los funcionarios de la Organización Sindical, luego AISS, afiliados al Montepío están asistidos del derecho legal de que el Estado, como responsable solidario con el Montepío, les garantice mediante el abono con cargo a los Presupuestos Generales del Estado el importe de las prestaciones que como tales les sean debidas. No obstante lo cual, la Administración del Estado no ha dado cumplimiento a tal obligación.

b) Para salvar la normalidad de esta situación de incumplimiento por el Estado de obligaciones que le son propias, la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, que aprobó los Presupuestos Generales del Estado para 1985, incluyó una Disposición adicional 21 en la que plantea al Montepío de Funcionarios de la Organización Sindical AISS la alternativa de someterse a una nueva normativa de prestaciones, integrándose en el Fondo Especial de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) en las condiciones que se establece, distintas de las de su Reglamento, o bien, para el caso de que no acepten tal integración, quedar obligada a financiarse exclusivamente con las aportaciones de sus socios, con privación de toda ayuda o aportación proveniente del Estado, lo que implica la imposibilidad de garantizar tales prestaciones, dado que además el escaso colectivo actual de afiliados cotizantes renunciaría a su condición de tal al dejar de ser remunerativa.

c) El apartado 15 de la citada Disposición adicional vigésima primera establece que, a partir del 1 de julio de 1985 «queda sin efecto cualquier garantía u obligación del Estado en relación con las pensiones complementarias procedentes de Mutualidades, Montepíos y demás Entidades de Pensiones de Funcionarios, ya sea a título colectivo, ya sea a título individual, distinta de la que se derive de lo dispuesto en los números anteriores, cualquiera que sea el rango de la norma determinante de dicha garantía u obligación».

d) Todo ello «implica una radical anulación de los derechos reconocidos en favor de los funcionarios de la Organización Sindical AISS en todas las Disposiciones anteriormente citadas», por lo que esa Disposición adicional vigésima primera y en especial su apartado 15, contraviene e infringe lo dispuesto en el art. 33.3 de la Constitución Española, según el cual «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada o utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes». Frente a esta clara y concluyente norma constitucional, el Estado deja sin efecto derechos y garantías establecidos anteriormente por instituciones con rango de ley, anulando los adquiridos anteriormente por los pensionistas del Montepío, con total desprecio del reconocimiento de los mismos por los Tribunales. A los funcionarios de la Organización Sindical AISS «des fueron reconocidos unos derechos pasivos que el Estado se obligó a garantizar» y la privación de tales derechos o la transformación en otros distintos menos beneficiosos por la Disposición adicional vigésima primera citada en cuanto implica una expropiación o privación de tales derechos, sin mediar declaración de utilidad pública o interés social ni una reparación o indemnización, constituye una infracción notoria del art. 33.3 de la Constitución, lo que hace procedente e inexcusable su declaración de inconstitucionalidad y nulidad, pues el Estado no puede, ni siquiera al amparo de una Ley de Presupuestos, «eludir las obligaciones por él mismo contratadas por disposiciones de similar rango».

En el suplico se solicita la declaración de inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de la Disposición adicional vigésima primera, apartados 14 y 15, de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, y de todos los demás de

la referida Ley que tengan conexión con los citados o sean consecuencia de los mismos.

3. Por providencia de 10 de abril de 1985, la Sección acordó admitir a trámite el presente recurso, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de veinte días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas.

El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito de 25 de abril de 1985, comunica que no hará uso de las facultades de personación y de formulación de alegaciones poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que precise.

El Presidente del Senado, mediante escrito de 30 de abril de 1985, solicita que se tenga por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida la colaboración de la misma a efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Abogado del Estado, por escrito presentado el 30 de abril de 1985, se persona en este recurso, así como en los 252/85, 265/85, 276/85 y 279/85, todos ellos contra diversos preceptos de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, solicitando la acumulación de los mismos con suspensión del plazo para la formulación de alegaciones.

4. Por Auto de 27 de junio de 1985, se acordó la acumulación de los asuntos 252, 265, 276 y 279/85, por referirse a los mismos preceptos, pero no el del presente recurso de inconstitucionalidad. Por providencia de 3 de julio de 1985, la Sección acordó conceder un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para la formulación de alegaciones.

5. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, afirma que el presente recurso se contrae a la discusión constitucional sobre la eventual disminución de derechos pasivos que tienen la misma naturaleza que los dimanantes de la Seguridad Social, y que se quiere configurar por los recurrentes como un supuesto de expropiación sin indemnización contrario al art. 33.3 de la Constitución. Toda la argumentación del recurso se apoya en la construcción de los derechos adquiridos, pero muy débilmente apoyada, pues los presuntos derechos adquiridos se hacen derivar no de un mecanismo contractual de prestaciones, sino de una norma coyuntural y reciente, y el derecho adquirido que se quiere hacer valer es exclusivamente la garantía del Estado. Sin embargo, los derechos adquiridos, si existen, serán frente al Montepío, pero no frente al Estado que no tiene ningún deber constitucional de garantizar al Montepío. La garantía estatal proviene de una norma legal ordinaria que puede ser suprimida por otra, sin que tal garantía de financiación pueda incorporarse plena e irrevocablemente en el patrimonio de los particulares. En el presente supuestos no puede hablarse de derechos adquiridos, al recaer sobre relaciones jurídicas que aún no han terminado de producirse en el tiempo, siendo meras expectativas fuera del ámbito de la protección constitucional de la irretroactividad. Aduce el Abogado del Estado, además, que en la doctrina del Tribunal Constitucional no se acepta la tesis que sobre los derechos adquiridos defienden los recurrentes, y que, sin embargo, se admite la retroactividad de grado mínimo.

Por otra parte, no hay duda que la medida impugnada camina en la dirección del principio de igualdad, ya que persigue la equiparación con el Régimen General de la Seguridad Social. Es una medida que, por lo demás, no afecta a situaciones consolidadas (prestaciones percibidas o devengadas) y que solamente prevé una reducción de las prestaciones *pro futuro*, al tratarse de una regulación que contempla las prestaciones que a partir de ahora mensualmente se devengan, es decir, situaciones que no han terminado de producirse en el tiempo, siendo el devengo futuro de la pensión una mera expectativa fuera del ámbito de la protección constitucional de la irretroactividad.

Hay que tener en cuenta, dice finalmente el Abogado del Estado, que el régimen de prestaciones de la Seguridad Social no es contractual sino legal, lo que supone que no existen más derechos de los que en cada momento derivan del ordenamiento jurídico, dentro siempre del principio constitucional de igualdad y del respeto del art. 41 de la Constitución. No cabe duda que las disposiciones impugnadas tratan de asegurar ese principio de igualdad, así como un nivel suficiente de prestaciones. Se trata de una medida proporcionada y razonable para alcanzar su objetivo de unificación, dada la insostenible situación económica de determinados Montepíos de funcionarios, por la probada insuficiencia de las cotizaciones de los funcionarios en activo para su financiación. Al ser libres estos sistemas de protección mutualista, los afectados pueden seguir manteniéndolos, aunque asegurando por sí mismos su financiación, pues la disposición que se impugna no trata de expropiar bien alguno de las Mutuas o Montepíos autosuficientes. Se limita a imponer la autofinanciación y, en caso de insuficiencia de ésta, concede una opción para un nuevo sistema que garantiza un determinado nivel de prestaciones.

Finalmente, la Ley no afecta a los derechos obtenidos y reconocidos durante el período de tiempo anterior a su entrada en vigor, en donde será exigible la ejecución de las Sentencias existentes si aún no se han hecho efectivas, sin que la Ley persiga la inexecución de tales resoluciones judiciales sobre prestaciones ya vencidas, que es de las que sólo habría hablar de derechos adquiridos.

6. Por providencia de 7 de noviembre de 1988 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 10 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Según los recurrentes, el Estado, a través de diversas disposiciones (Reales Decretos-leyes 19/1976, de 8 de agosto, y 31/1977, de 2 de junio, y Orden de 2 de noviembre de 1978, fundamentalmente), se comprometió a garantizar los derechos del Montepío de Funcionarios de la Organización Sindical y, concretamente, las prestaciones que, como complemento de las del sistema de Seguridad Social, se otorgaban con cargo a esa Entidad de previsión, entre las que se encontraba una pensión complementaria de jubilación hasta la cuantía del 130 por 100 de los haberes reales consolidados en el momento de la jubilación. A juicio de los recurrentes, esa garantía estatal (equiparada a una responsabilidad solidaria del Estado por algunos órganos de la jurisdicción de trabajo) habría quedado suprimida por el apartado 15 de la citada Disposición adicional vigésima primera, lo cual habría supuesto una expropiación o privación de derechos y, al no mediar declaración de utilidad pública o interés social ni preverse indemnización o reparación alguna, una infracción notoria del art. 33.3 de la Constitución.

En contra de estas alegaciones, el Abogado del Estado ofrece diversos argumentos para avalar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Sostiene, en esencia, que los afectados por las disposiciones que aquí se impugnan no gozaban de derechos adquiridos frente al Estado, sino, a lo sumo, de meras expectativas; y que la nueva regulación legal no afecta a quienes obtuvieron Sentencia favorable en relación con prestaciones devengadas antes de su entrada en vigor, de forma que no puede hablarse en ningún caso de privación de derechos. A todo ello añade que las normas que establecieron la garantía estatal en los derechos del Montepío tan sólo dieron lugar a un régimen legal que podía ser modificado en cualquier momento, siempre que se respetaran, como en este caso se hace, los principios constitucionales, en especial los reconocidos en los arts. 14 y 41 de la Constitución. Aduce el Abogado del Estado, finalmente, que la medida que ahora se recurre es proporcionada y razonable, pues no tiene otro objetivo que unificar el régimen de todos los colectivos amparados por la Seguridad Social y evitar que el déficit del Montepío repercuta negativamente en otros beneficiarios de la Seguridad Social de menor nivel económico.

2. Los recurrentes, aunque en algunos pasajes de su escrito parecen dirigirse contra la totalidad de la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, concretan sus argumentos y alegaciones en el apartado 15 de dicha Disposición adicional, y su petición final de nulidad por inconstitucionalidad se reduce a los apartados 14 y 15 de la propia Disposición y *ad cautelam* a «todos los demás de la referida Ley que tengan conexión con los citados y sean consecuencia de los mismos». Por otro lado, la denuncia de inconstitucionalidad se hace sólo en relación con algunas consecuencias que dicha Disposición adicional tiene respecto al Montepío de Funcionarios de la antigua Organización Sindical, y además sólo en relación a los funcionarios incluidos en los Reales Decretos-leyes 19/1976 y 31/1977. El recurso se limita, pues, a los efectos que la citada Disposición adicional produce en los «derechos del Montepío» de los funcionarios de la extinguida Organización Sindical.

La Disposición adicional objeto de este recurso concede tanto a las Mutualidades obligatorias como a los Montepíos y demás entidades de previsión social de carácter voluntario de los funcionarios públicos la posibilidad de optar voluntariamente por la integración en el Fondo Especial de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE). Para las Mutualidades obligatorias o Montepíos voluntarios que no se integren, el apartado 14 de la Disposición adicional vigésima primera determina que las mismas habrán de financiarse exclusivamente «con las aportaciones o cuotas de sus socios o con cualquier otro ingreso de Derecho privado» y prohíbe la recepción por tales entidades de subvenciones públicas, su participación en tasas, sellos de aportación voluntaria o cualquier otro recurso con cargo a los fondos públicos. Como consecuencia de lo anterior el apartado 15 de dicha Disposición adicional deja sin efecto «cualquier garantía u obligación del Estado en relación con las pensiones complementarias procedentes de Mutualidades, Montepíos y demás entidades de pensiones de funcionarios, ya sea a título colectivo, ya sea a títulos individuales».

Los recurrentes no formulan dudas de constitucionalidad sobre la opción de integración voluntaria en el Fondo Especial de MUFACE, ni tampoco impugnan de forma directa la prohibición de subvenciones estatales o la supresión en la participación en tasas, tributos parafiscales, premios de gestión o sellos o pólizas de aportación voluntaria u otros recursos públicos. Sólo impugnan de forma directa la previsión contenida en el apartado 15 de la supresión de la garantía estatal para el Montepío de Funcionarios de la Organización Sindical en el caso que éste opte por no integrarse y financiarse exclusivamente por las cuotas y aportaciones de sus socios.

Los recurrentes entienden que la retirada de esa garantía estatal, dada la actual situación financiera de ese Montepío, supone para los funcionarios afectados una privación de derechos o, en otro caso, su transformación en otros distintos menos beneficiosos, puesto que el mantenimiento

del nivel anterior de prestaciones (hasta alcanzar el 130 por 100 de los haberes consolidados en el momento de la jubilación) a cargo del Montepío no integrado, sólo sería posible si el Estado como garante o responsable solidario de las obligaciones de ese Montepío (de acuerdo a lo dispuesto en los Reales Decretos-leyes 19/1976 y 31/1977) asumiera directamente el abono de aquellas prestaciones. En consecuencia, la norma legislativa que retira tal garantía estatal habría realizado una privación de derechos contraria o sin respetar el apartado 3 del art. 33 de la Constitución.

3. La Disposición adicional vigésima primera impugnada no es enteramente innovadora y viene a ser un correlato de lo que con carácter general había previsto la Disposición transitoria primera de la Ley 29/1975, de 27 de junio, de Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado, para las Mutualidades generales y obligatorias de funcionarios que no pudieran financiarse con cargo a sus propios recursos privados. Esta medida fue reiterada y ampliada después por la Disposición adicional quinta de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, cuya conformidad con la Constitución ha sido ya reconocida por este Tribunal en su STC 27/1981, de 20 de julio. Esta Sentencia ha estimado que tal Disposición adicional «consolida el principio de unidad, que tiende a obviar privilegios de algunos funcionarios, respecto a los demás, sin afectar situaciones consolidadas. Se trata, por tanto, de un texto legal que opera en la dirección de los principios constitucionales consagrados y tiende a realizarlos, sin tacha de desigualdad, antes al contrario, procurando la igualdad». Además ha afirmado que la norma «no supone la supresión de ninguna prestación ya consolidada» y que «la reducción progresiva de prestaciones no afecta a las ya percibidas o devengadas», que no están en cuestión la actualización de las prestaciones presentes derivadas de los medios económicos aportados por los mutualistas, y que las Mutualidades disconformes pueden revocar su integración en el Fondo Especial e igualmente los mutualistas.

La Disposición adicional vigésima primera de la Ley 50/1984, reconoce esta opción también a Mutuas de Funcionarios de carácter voluntario y establece una serie de medidas de garantías tendentes a asegurar un cierto nivel de prestaciones de previsión voluntaria para aquellas Mutuas o Montepíos de funcionarios que por no poder financiarse con cargo a las aportaciones de sus propios afiliados optasen por la integración en dicho Fondo. No está en duda, según se ha dicho, la constitucionalidad de esta opción de integración voluntaria en el Fondo Especial de MUFACE, sino, se insiste, las consecuencias que de la no aceptación de la integración se derivarían para los actuales y futuros beneficiarios del Montepío, dado que éste no podría en modo alguno hacer frente con su fondo al abono de las correspondientes prestaciones, en particular de las correspondientes pensiones.

Los recurrentes reconocen así que la Disposición impugnada no afecta directamente a los derechos contractuales de los beneficiarios frente a su Montepío, ni tampoco se refieren a eventuales derechos del Montepío frente a la Administración del Estado. Sólo insiste en que la retirada de la garantía supone, por consecuencias prácticas, una pérdida de derechos para cuya supresión habrían de respetarse las exigencias del art. 33.3 de la Constitución.

El derecho de garantía cuya existencia se defiende se deduciría, según los recurrentes, de los arts. 2.1 de los Reales Decretos-leyes 19/1976 y 31/1977, sobre todo del segundo de los mismos que reconoce a los funcionarios de la suprimida Organización Sindical «los derechos adquiridos a la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto-ley, tanto activos como pasivos, incluidos los derechos del Montepío de Funcionarios que quedan garantizados a todos sus afiliados y beneficiarios». Tales derechos adquiridos, en cuanto a la situación creada en el momento de entrar en vigor esas disposiciones, no han sido afectados por los preceptos impugnados que producen sus efectos sólo para el futuro y que además para el caso de los beneficiarios del Montepío cuestionado en caso de integración del mismo en el Fondo Especial de MUFACE, respetan el nivel de prestaciones existentes en 1977. Sin embargo, para los recurrentes de estas disposiciones se deduciría además una obligación permanente del Estado de garantía de la posible insolvencia o insuficiencia de fondos del Montepío cuando, como ya ocurre permanentemente, sus ingresos no puedan asegurar el pago en el futuro de las correspondientes prestaciones.

Aunque la interpretación que los recurrentes dan a los citados artículos de los Reales Decretos-leyes 19/1976 y 31/1977 no coincide, como alega el Letrado del Estado, con la que ha realizado la jurisdicción contencioso-administrativa, según la cual de tales preceptos no derivaría ni la obligación del Estado de asumir globalmente el déficit económico del Montepío ni de hacer frente mediante pagos directos a los interesados a las prestaciones actuales o futuras del mismo (Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 1982, confirmada por la del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1985), incluso de aceptarse la interpretación de los recurrentes, el resultado a que se llegaría también sería de constitucionalidad de la medida.

En efecto, de admitirse la existencia de una responsabilidad u obligación del Estado del pago de las prestaciones complementarias del citado Montepío, tales prestaciones habrían alterado su naturaleza y habrían de ser consideradas o como «mejora voluntaria» revocable para el futuro sin compensación en los términos establecidos en el art. 182.2

de la vigente Ley de Seguridad Social o la transformación de la protección social de estos funcionarios en un régimen especial de derechos pasivos o de Seguridad Social, lo que permitiría su revisión para el futuro por el legislador sin infracción alguna del art. 33.3 de la Constitución como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal. En otro caso, de estimarse la existencia de un «derecho del Montepío» como derecho autónomo del funcionario resultante de los citados Decretos-leyes, ello le daría a tal derecho «un componente sustancial de naturaleza pública estatutaria» afectado, por ello, por el principio de igualdad que legitima al legislador, como destaca la STC 27/1981, de 20 de julio, a «obviar privilegios de algunos funcionarios respecto a los demás». La pretensión de los recurrentes trata de mantener una notable diferenciación de trato en materia de jubilación de un determinado colectivo de funcionarios públicos, sin aportar, sin embargo, ningún elemento del que pueda derivarse la razonabilidad que justifique la notable diferenciación de trato. Como ha dicho la Sentencia 65/1987, de 21 de mayo, la petición de un trato especial dentro del sistema (de Seguridad Social) 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». También ha dicho la STC 127/1987, de 16 de julio, que este tipo de reglas, como las impugnadas, son consecuentes con la necesidad de no imponer cargas indebidas al respecto a las finanzas públicas y que lo contrario sería «la negación misma del principio de solidaridad, una de cuyas exigencias esenciales es, precisamente, el sacrificio de los intereses de los más favorecidos frente a los más desamparados con independencia, incluso, de las consecuencias puramente económicas de esos sacrificios».

A todo ello se une en el presente caso el que el Montepío de que se trata es un Montepío voluntario de carácter privado, cuyas prestaciones se quiere que corran ahora a cargo de fondos públicos. Sin embargo del art. 41 de la Constitución deriva una necesaria separación entre el régimen público de la Seguridad Social y las prestaciones complementarias «dibres» basadas en una lógica contractual privada y, en consecuencia, financiadas en principio con fondos privados y a cargo de los asegurados. No sería constitucionalmente admisible el mantenimiento indefinido de una protección mutualista privada sin base financiera, sin revisión de su nivel de prestaciones e imputando sus pérdidas a la garantía del Estado, exigiendo a éste además un trato de favor frente a otras entidades mutualistas funcionariales, incluso de naturaleza administrativa y de carácter obligatorio.

En la medida que estos Montepíos voluntarios son financieramente inviables, si quieren subsistir han de entrar, al dárseles esta opción beneficiosa para los mismos, en la lógica de un régimen público de protección social y, por ello, en la lógica de la igualdad y de la solidaridad, dados los limitados recursos que el Estado puede asignar a esa protección social pública, incluida la de sus propios funcionarios. Esto es precisamente lo que las disposiciones impugnadas ofrecen, respetando además en su integridad la libertad de mantenimiento de sistemas voluntarios de protección, pueden continuar existiendo independientemente y al margen del Estado, pero cumpliendo las exigencias que la legislación general impone a estas entidades de asumir «directa y totalmente los riesgos garantizados a sus socios» sin posibles desplazamientos de responsabilidad (art. 16.2.1 de la Ley del Seguro Privado).

4. El único problema que quedaría por aclarar es si la Disposición adicional impugnada, en cuanto habrá de suponer una reducción para el futuro del nivel de prestaciones obtenibles del Montepío, lesiona derechos adquiridos de quienes tuvieran ya reconocidas unas determinadas prestaciones que pueda suponer una privación de derechos a efectos de la exigencia de reparación o indemnización que prevé el art. 33.3 de la Constitución.

En el presente caso la Disposición impugnada, considerada en su conjunto, en contra de lo que sostienen los recurrentes, no supone la desaparición o privación de «los derechos del Montepío de funcionarios», sino únicamente la modificación de su régimen jurídico y la nueva delimitación de su alcance y contenido precisamente para hacer posible la conservación de la protección complementaria. Ante una situación sobrevinida de insolvencia de la entidad privada de previsión del Estado, con el respaldo del sistema público de previsión social, garantiza la posibilidad de subsistencia del Montepío y del mantenimiento de un cierto nivel de prestaciones, a través de un mecanismo aplicado hasta ahora sólo para las Mutualidades obligatorias de carácter administrativo. No cabría exigir indemnización en este caso al no existir propiamente una supresión o privación del Montepío, sino una medida, constitucionalmente legítima según se ha dicho, de poner en práctica los compromisos asumidos por el Estado en los Reales Decretos-leyes 19/1976 y 31/1977, lo que justifica, incluso, la diferenciación favorable de trato prevista para aquel Montepío, en el núm. 7 de la Disposición adicional vigésima primera al garantizarse las pensiones actualmente a cargo del mismo en la cuantía vigente al 31 de diciembre de 1977.

No puede hablarse así de privación cuando se ofrece una garantía definitiva del mantenimiento del sistema complementario de protección social que aquellas normas trataban de asegurar, pues el Estado sigue garantizando la conservación de esta protección complementaria y posibilitando la integración del Montepío en el sistema público de protección social. La reducción para el futuro del nivel de protección por

la integración del Montepío en el Fondo Fondo Especial de la MUFACE es consecuencia de la progresiva equiparación de todos los colectivos integrados en dichos fondos y permite la pervivencia de ese sistema complementario de protección que sería inviable de otra forma. Para asegurar la continuación de su sistema de protección complementaria el Estado permite al Montepío solicitar, como efectivamente ha hecho, integrarse como otras Mutualidades funcionariales y Montepíos en los Fondos Especiales de MUFACE, en una operación global, iniciada ya en la Ley 29/1975 de ordenar y racionalizar el sistema público de previsión social en la Administración Pública. El carácter generalizado y sistemático de estas actuaciones sirve también para descartar que se trate de medidas expropiatorias.

Sólo para el caso, que no se ha hecho realidad, de que el Montepío hubiese decidido no integrarse en el Fondo Especial de la MUFACE y continuar existiendo independientemente con cargo a sus propios fondos, hubiera quedado efectivamente desprovisto de garantía estatal. Pero esta hipótesis, la única que parecen contemplar los recurrentes, no es por entero aislable de la otra posibilidad de integración que es la que, al ofrecer una base financiera sólida y homogénea con otras entidades similares, supone una aportación económica global a cargo de fondos públicos que permite solucionar una situación en la que de otro modo, de acuerdo a la legislación vigente, habría de haberse llegado a la liquidación definitiva del Montepío por su inviabilidad económica, al no poder cumplir la exigencia de equilibrio financiero que le impone el art. 43, b), de sus Estatutos.

Por otro lado, ha de recordarse que la STC 127/1987, de 16 de julio, ha sostenido que la exclusión de la financiación a cargo de fondos públicos de estas prestaciones complementarias «libres» no priva a los mutualistas de sus derechos frente a las Mutualidades y «es una consecuencia del régimen de la Mutualidad». También ha afirmado que estas aportaciones públicas son «modificables o suprimibles de acuerdo con la política de ordenación de la Seguridad Social y su déficit», por lo que ha rechazado «la invocada infracción del art. 33.3 de la Constitución». Esta doctrina es también aplicable al presente caso con mayor razón si se tiene en cuenta que el objeto de discusión se refiere a una Mutua privada de carácter voluntario, y de que la exclusión de su financiación a cargo de fondos públicos obedece al necesario respeto de principios y exigencias constitucionales a los que ya se ha hecho referencia, sin que de estas medidas legislativas pudieran derivarse responsabilidades indemnizatorias a cargo del Estado.

Por todo ello se ha de concluir que los preceptos impugnados no han infringido el art. 33.3 de la Constitución, por lo que el recurso ha de ser desestimado.

### 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 de inconstitucionalidad interpuesto contra los apartados 14 y 15 de la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

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

Dada en Madrid, a diez de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Rubricados.

*Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 255/85, al que se adhiere el Magistrado don Antonio Truyol Serra*

Me discrepancia respecto de la mayoría de mis colegas se fundamenta en el presente caso, sobre todo, en las siguientes consideraciones:

Primera.—La impugnación de la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 50/1984, y en especial de su apartado 15, que es manifiestamente el decisivo para el problema que nos ocupa, se apoya en que tal precepto deroga expresamente las normas de cualquier rango que estableciesen «una garantía u obligación del Estado en relación con las pensiones complementarias procedentes de Mutualidades, Montepíos y demás entidades de pensiones de funcionarios, ya sea a título colectivo, ya sea a título individual». Esas normas existían en el presente caso, pues ese y no otro era el sentido de los Reales Decretos-leyes de 1976 y 1977 y así fueron efectivamente entendidas por el Tribunal Supremo con cuya interpretación coincide, desde luego, la de los recurrentes.

La existencia de un aval de esta naturaleza, establecido por normas con rango de Ley y de forma absolutamente rotunda, le da al presente asunto características muy singulares que impedirían, a mi juicio, trasladar al mismo las consideraciones hechas en otros recursos (como los resueltos por las SSTC 27/1981, 65/1987 y 127/1987, en los que la decisión mayoritaria se apoya) que versaban sobre preceptos que guardan alguna analogía con los aquí recurridos, pero que, a diferencia del presente, no tenían su centro en el ataque a una norma derogatoria como la antes indicada.

Esta diferencia esencial impide considerar también aquí aplicable la doctrina, ya discutible por su sentido extremadamente restrictivo, que la STC 27/1981 inició en torno al principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.2 de nuestra Constitución. En un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 C.E.), la seguridad jurídica implica también, a mi juicio, la necesidad de que el Estado no pueda abrogar libremente aquellas normas que, como los Reales Decretos-leyes antes citados, están precisamente destinadas a dotar de una mínima garantía a determinados grupos sociales. La seguridad jurídica no exige, ciertamente, la petrificación del ordenamiento, pero sí, creo, el respeto a las garantías enunciadas explícitamente como tales. Por esa misma razón no podía basarse la decisión de la que discrepo, en nuestra anterior STC 65/1987, pues en ella la clave de la argumentación está precisamente en la afirmación (fundamento jurídico 14) de que no se habían quebrantado ni desconocido «los compromisos asumidos por el Estado».

Segunda.—Aun prescindiendo de todo lo anterior y aceptando la licitud constitucional de la abolición pura y simple de lo que era una pura y simple garantía, la Sentencia de la que disiento hubiera podido preservar los derechos adquiridos al amparo de tal garantía y antes de su abolición. No lo hace así, sin embargo, y este es el segundo motivo fundamental de mi discrepancia.

Hubiera bastado para ello con aceptar la distinción, que por sí misma se impone, entre la situación de los actuales miembros activos del extinguido Montepío y la de los pensionistas, que causaron el derecho a la pensión con un determinado nivel (frente a ellos la garantía es, sin duda «a título individual», como la norma impugnada dice) mientras la garantía estatal legalmente establecida se mantenía aún vigente.

Hecha esta distinción, la consecuencia necesaria era la de reconocer que la abrogación no operaba en su contra y que estos pensionista, en consecuencia, seguían ostentando, frente a la Administración, el derecho a percibir una pensión del montante garantizado. En la sentencia se llega a afirmar, incluso (fundamento jurídico 3.º) que «de admitirse la existencia de una responsabilidad u obligación del Estado del pago de las prestaciones complementarias del citado Montepío, tales prestaciones... habrían de ser consideradas o como «mejora voluntaria» revocable para el futuro sin compensación en los términos establecidos en el art. 182.2 de la vigente Ley de Seguridad Social, o como la transformación de la protección social de estos funcionarios en un régimen especial de derechos pasivos o de Seguridad Social, lo que permitiría su revisión para el futuro por el legislador sin infracción alguna del art. 33.3 de la Constitución, como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal». No se saca, sin embargo, la única consecuencia posible de tal afirmación, que es, a no dudarlo, la de que la norma (Disposición adicional vigésima primera, apartado 15) es inconstitucional en la medida en que se entienda aplicable a los pensionistas.

No sólo se trata, en efecto, de que el citado art. 182 de la Ley de la Seguridad Social (no dividido en apartados) no permita anular o disminuir las mejoras voluntarias ya causadas; es que este mismo Tribunal, en la STC 134/1987, al desestimar diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre el art. 31 de la Ley 44/1985 (tope máximo a las pensiones de la Seguridad Social) afirmó expresamente (fundamento jurídico 4, *in fine*) «que los afiliados a la Seguridad Social no ostentan un derecho subjetivo a una cuantía determinada de las pensiones respecto a las cuales no se ha producido el hecho que las causa» (subrayado mío). De ahí que considere constitucional la norma en cuestión, puesto que «limita el importe de las pensiones causadas en 1984» (no con anterioridad) y de ahí también que haya de considerarse ilegítima una norma que reduce (al nivel de 1973, mientras la norma que garantiza ese nivel no sea a su vez, acaso, derogada) las pensiones causadas con anterioridad.

Que esa reducción implica una privación de un derecho patrimonial es cosa que no necesita mayor demostración. La garantía frente a tales privaciones, recogida en el art. 33.3 C.E. implica, como se sabe, la existencia de una causa justificada de interés público o utilidad social. Es posible que tal causa exista, como implícitamente parece querer demostrar la decisión de la que disiento. También exige, sin embargo, «a correspondiente indemnización», de la que nada se dice. Su inexistencia tal vez pueda explicarse por la dificultad de encontrar «un equivalente patrimonial» en una expropiación dineraria, pero esta dificultad no elimina en modo alguno la invalidez constitucional de la norma, aunque evidencia lo insostenible de una doctrina que no pone más límite que el de los derechos fundamentales a la indefinida retroactividad de las normas.

Madrid, a diez de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado: Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Rubricado.