**STC 167/1990, de 5 de noviembre de 1990**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrado, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 1.451/87, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Enrique Brualla de Pinies, en nombre y representación de doña Milagros Castellá Lorente, doña Nieves Rodrigo Carratalá, don Miguel Bugeda Abrí, doña Isabel Ridaura Guillem, doña Dolores Fernández Moreno, don Alfredo García Crespo, don Vicente Bordetas Gimeno, don Rafael Martínez Sanjuán, don Manuel Marqués Lasarte, don Vicente Serulla Ripoll, doña Josefa Salcedo Tatay, doña Esperanza González Castelero y doña Elena Tudela Vilar, asistidos del Letrado don Julio Calvet Torres, contra la Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia de 1 de octubre de 1987, en autos sobre revalorización de pensiones de viudedad. Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito que, presentado en el Juzgado de Guardia el día 6 de noviembre de 1987, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 11 del mismo mes, el Procurador de los Tribunales don Enrique Brualla de Pinies interpuso, en nombre y representación de doña Milagros Castellá Lorente, doña Nieves Rodrigo Carratalá, don Miguel Bugeda Abrí, doña Isabel Ridaura Guillem, doña Dolores Fernández Moreno, don Alfredo García Crespo, don Vicente Bordetas Gimeno, don Rafael Martínez Sanjuán, don Manuel Marqués Lasarte, don Vicente Serulla Ripoll, dona Josefa Salcedo Tatay, doña Esperanza González Castelero y doña Elena Tudela Vilar, recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia de 1 de octubre de 1987, en autos sobre revalorización de pensiones de viudedad.

2. Los hechos en los que se fundamenta el recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) A los solicitantes de amparo, pensionistas de la Mutualidad Nacional de Previsión Local (MUNPAL), por resolución de 25 de febrero de 1987 se les notificó que las pensiones de jubilación o, en su caso, de viudedad para el ejercicio en curso se revalorizaban en un 5 por 100 sobre el haber regulador normalizado en 1986, de manera que la cuantía sería inferior al haber regulador aplicado en 1986 (que no era el normalizado), por lo que habría que añadir a cada pensión un complemento personal transitorio a fin de que se alcanzara al menos la cuantía de 1986. La revalorización no alcanzó, en su cuantía respecto a la de 1986, la revalorización del 5 por 100 a que se refiere el art. 32 de la Ley 21/1986, de Presupuestos Generales del Estado para 1987.

b) Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la referida resolución -tramitado por el procedimiento especial previsto en la Ley 62/1978-, en el que subsidiariamente se solicitaba la promoción de cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 32.3 de la Ley 21/1986, el recurso fue desestimado por Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia de 1 de octubre de 1987. El órgano jurisdiccional instruyó a las partes que la sentencia era firme, y que contra la misma no cabía recurso alguno.

3. Los recurrentes solicitan de este Tribunal que declare la nulidad de la Sentencia impugnada y que se les reconozca su derecho a que el aumento del 5 por 100 para las pensiones del año 1987 sea computado sobre el haber regulador que fijaba sus pensiones a 31 de diciembre de 1986. Subsidiariamente solicitan, en el supuesto de no considerarse agotada la vía judicial, que se retrotraigan las actuaciones al momento de la notificación de la Sentencia. Aducen como violados los arts. 14, 17, 24.1, 35 y 50 de la Constitución.

La demanda relata que la MUNPAL calculaba la cuantía de las pensiones sobre un haber regulador que llamaba garantizado, que aparece en la Disposición adicional segunda, b), de la Ley 9/1983, que establece que dicho haber regulador para 1983 no puede ser inferior al de 1982, calculado conforme a las reglas y cuantías de sueldo, trienios, grados y pagas extraordinarias vigentes en dicho ejercicio, incrementadas en un 12,5 por 100. El art. 3 b) de la Ley 44/1983 garantizaba que el haber regulador de las prestaciones básicas no sería inferior al del año 1982, incrementado en un 19,81 por 100. La Disposición adicional sexta de la Ley 50/1984 estableció que el haber regulador para 1985 sería el fijado para 1984 incrementado en un 8.498 por 100, pero garantizando que no sería inferior al garantizado para el ar;o 1984 incrementado en un 4 por 100. La Disposición adicional quinta de la Ley 46/1985 fijó la base reguladora de las prestaciones para 1986, según la fijada para 1985, incrementada en un 8 por 100, pero garantizando que no sería inferior al haber regulador garantizado para 1985 incrementado en un 4 por 100.

El haber regulador para los funcionarios y pensionistas de la Administración Local incluía sueldo, grado, trienios, más una sexta parte en concepto de pagas extraordinarias (art. 13.4 de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, creadora de la MUNPAL). Así, desde 1960 los funcionarios han venido cotizando por ese sueldo consolidado más la sexta parte aludida, por todas las pagas mensuales, incluidas las pagas extraordinarias, es decir, se cotizaba catorce veces al año sobre una base ya incrementada en una sexta parte (catorce mensualidades y catorce sextas partes). La Disposición adicional segunda de la Ley 9/1983 suprimió la sexta parte en la cuantía de la base de cotización para el funcionario en activo, pero también suprimió la sexta parte en la cuantía del haber regulador de las prestaciones, lo que ha motivado una situación de injusticia entre los jubilados del año 1983 y siguientes, que han estado cotizando largo tiempo con arreglo a las normas que incluían la sexta parte y que en los últimos meses de su vida administrativa, al entrar en vigor la nueva normativa, tienen que cotizar sin la sexta parte, por lo que las prestaciones de jubilación o de viudedad que puedan causar quedan minoradas también en la sexta parte. El cúmulo de recursos promovidos por jubilados afectados ha determinado que tanto la Sala Primera como la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia promovieran cuestión de inconstitucionalidad, que ha sido admitida a trámite. Así, en 1983, existía un haber regulador normalizado (en el que no se incluye la sexta parte) y un haber regulador garantizado, que tiene los incrementos en las sucesivas Leyes de Presupuestos a los que se ha hecho mención, y que parte del haber regulador de 1982, en el que si se incluían las sextas partes. El haber regulador garantizado es el que se utiliza para fijar las prestaciones pasivas, siempre que sea superior al normalizado. Sin embargo, en el año 1987 ocurre un cambio, y en el art. 32 de la Ley 22/1986, en el que se incrementan en un 5 por 100 las pensiones del INSS y de los Funcionarios Civiles del Estado, a los pensionistas de la MUNPAL se les aplica el incremento del 5 por 100 sobre la base reguladora normalizada y no sobre la base reguladora garantizada. Se llega así a una situación en la que no se respeta el derecho reconocido por leyes anteriores. Si los recurrentes tenían reconocido un haber regulado en una cuantía determinada en el año 1986, no es posible que en el año 1987 se les niegue ese haber regulador y se les imponga otro de cuantía inferior. El haber regulador utilizado por la MUNPAL para pagar sus prestaciones de jubilación o de viudedad en el año 1986 estuvo fijado por la Ley de Presupuestos y consolidado por su uso durante todo el año, por lo que es inconstitucional que en 1987 se quiera imponer un haber regulador de cuantía inferior y que se calcula con unas normas distintas a las cotizaciones efectuadas y distintas a aquéllas que regian en el momento de la jubilación de los funcionarios, dando lugar a prestaciones económicamente inferiores. Tan es así que en algunos casos el haber regulador incrementado en un 5 por 100 determina una prestación inferior a la que venía percibiendo el pensionista en 1986, por lo que se arbitra un complemento personal transitorio para que la cuantía a percibir sea al menos igual que la del año anterior.

Aflora así un nuevo intento por parte de la Administración de suprimir la integración de las pagas extraordinarias (o, lo que es lo mismo, de dos sextas partes) en el haber regulador de la pensión. El primer intento fue abortado por los recursos resueltos por las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1981, que declararon la nulidad de la Orden de 15 de junio de 1978, por lo que se mantuvo la integración de las dos pagas extras en la determinación de la base reguladora de las pensiones de MUNPAL. Otro nuevo intento de suprimir esa integración fue la ya mencionada que aparece en la Disposición adicional segunda, b), de la Ley 9/1983; las reclamaciones de los pensionistas determinaron la promoción de las cuestiones de inconstitucionalidad igualmente mencionadas. Ahora se trata del tercer intento de suprimir el cómputo de la sexta parte en el cálculo del haber regulador de las prestaciones pasivas, y todos estos intentos crean una situación de desigualdad, de inseguridad jurídica, de limitación de derechos consolidados y de minoración económica, que se consideran inconstitucionales.

La Sentencia impugnada se notificó a las partes con la advertencia de que era firme y de que contra la misma no cabía recurso alguno. En el caso de que se interprete que dicha Sentencia sí era recurrible, y que, por tanto, no se han agotado todos los recursos utilizables, también se debe otorgar el amparo.

El primer precepto constitucional que ha resultado infringido en el presente caso es el art. 14 de la Constitución. Con cita de la STC 7/1982, la demanda advierte que los pensionistas de la Administración del Estado y de la Seguridad Social, así como los funcionarios en activo de la Administración Local y de las Administraciones Locales, han visto incrementar sus pensiones en el año 1987 en un 5 por 100, sobre la cuantía percibida en 1986; en cambio, los pensionistas de la Administración Local, al computarse el aumento sobre un haber regulador distinto al reconocido para 1986, no han experimentado ningún aumento, o éste ha sido mínimo, o incluso han tenido un retroceso que se ha tenido que paliar con el complemento personal transitorio antes mencionado. Se ha lesionado igualmente el derecho a la seguridad proclamado en el art. 17.1 de la constitución. Seguridad que no existe en el presente caso. Garantizar es afianzar, asegurar un trato; pues bien, esa seguridad no existe para los jubilados de la Administración Local, los cuales, de conformidad con el art. 50 de la Constitución, tienen derecho a pensar que su pensión será actualizada conforme a los incrementos del coste de la vida; que el haber regulador de su pensión se corresponderá con la base de cotización que se les ha exigido durante veinte años; y, en fin, que si al funcionario en activo se le incrementa en un 5 por 100 su retribución, en la misma proporción aumentará el haber regulador de la pensión. También se ha vulnerado el art. 35.1 de la Constitución, que proclama el derecho al trabajo y a su retribución. Si los fondos de la MUNPAL se nutren de las detracciones que se hacen a los funcionarios en sus retribuciones, las prestaciones causadas deben ser proporcionales al sacrificio económico que se impuso al funcionario. Lo que no ocurre en este caso, ya que al funcionario se le impuso una cotización que incluía las sextas partes que ahora se excluyen del haber regulador de la prestación. El art. 50 de la Constitución es otro precepto que ha resultado vulnerado. El mandato de garantizar una pensión adecuada va más allá de la suficiencia económica, en tanto que obliga a que exista una correspondencia entre la base de cotización y el haber regulador de la pensión, o lo que es lo mismo, a una correspondencia y proporcionalidad entre la categoría administrativa del causante y la cuantía de los haberes pasivos. Se alega, asimismo, violación del art. 24.1 de la Constitución para el caso de que se aprecie que no está agotada la vía judicial, y que existió un error por parte de la Sala al notificar la inapelabilidad de la Sentencia. De conformidad con el art. 10.2 de la Constitución, los preceptos constitucionales invocados deben ser interpretados conforme a lo establecido en los arts. 22, 23.3 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

4. Por providencia de 23 de diciembre de 1987, la Sección acordó tener por interpuesto el recurso de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50 de la LOTC, conceder al Ministerio Fiscal y a los solicitantes de amparo un plazo común de diez días para que formularan las alegaciones que estimasen oportunas en relación con el siguiente motivo de inadmisión: Carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por partee del Tribunal Constitucional.

La representación de los recurrentes, mediante escrito presentado el 15 de enero de 1988, ratifica y reitera la demanda de amparo. A mayor abundamiento hace constar que la norma legal que revaloriza las pensiones de los recurrentes aplicando el incremento sobre el haber regulador normalizado en vez de sobre el haber regulador garantizado, pretende conseguir los mismos efectos que la disposición adicional segunda de la Ley 9/1983, que suprimió una sexta partee en la base de cotización de los funcionarios, suprimiendo igualmente la sexta parte en el haber regulador de las prestaciones, recordando que sobre dicha disposición adicional se han promovido sendas cuestiones de inconstitucionalidad; y que idénticas razones que avalaron en su día estas cuestiones avalan ahora la admisión del presente recurso, pues la Sentencia del Tribunal ha de tener la misma repercusión en aquellos casos y en el presente.

El Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado el 18 de enero de 1988, afirma, en primer lugar, que los arts. 35 y 50 de la Constitución no establecen derechos fundamentales que puedan hacerse valer en un proceso de amparo constitucional, mientras que el art. 17 de la Constitución garantiza la seguridad personal y no la jurídica del art. 9.3 de la Norma fundamental, como tantas veces ha dicho este Tribunal, por lo que el único derecho que procede examinar es el art. 14 de la Constitución. Se trata de una presunta desigualdad ante la Ley no en su aplicación, puesto que el quebranto denunciado se encuentra en el art. 32 de la Ley 21/1986; de ahí que se pida la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto. Pero el mismo no establece ningún trato desigual. Es justamente lo contrario; establece una revalorización de las pensiones de las clases pasivas del Estado y de la MUNPAL del 5 por 100. La cuestión no reside, pues, en la igualdad con el resto de los pensionistas del Estado, puesto que la norma es igual para todos. La cuestión estriba en que los pensionistas de la Administración Local venían devengando sus pensiones conforme a un haber llamado garantizado, superior cuantitativamente al normalizado que es el que se tiene en cuenta en el precepto en cuestión. Se estaría, como no deja de reconocer la demanda, ante un supuesto de derecho adquirido que no es respetado por la Ley. Pero es sabido, como dijera la STC 27/1987, que los derechos adquiridos no están reconocidos en la Constitución como derechos fundamentales y que por consiguiente, su alegación sin más no puede servir para fundar un recurso de amparo. Por todo lo cual, el Ministerio Fiscal solicita la inadmisión de la demanda.

5. La Sección, por providencia de 24 de marzo de 1988, acordó admitir a trámite la demanda y, de conformidad con lo establecido en el art. 51 de la LOTC, requerir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Valencia para que en el plazo de diez días remitiera testimonio de las actuaciones, interesando al propio tiempo que se emplazase a quienes hubiesen sido parte en el procedimiento, con excepción de los recurrentes, para que pudieran personarse en el proceso constitucional.

6. Tras recibirse las actuaciones y personarse el Abogado del Estado, la Sección, por providencia de 16 de mayo de 1988, acordó tener por recibidas aquéllas y por personado a éste y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, conceder un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a los solicitantes de amparo para que alegaran lo que estimaran oportuno, dándoles a tal fin vista de las actuaciones.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 9 de junio de 1988, en el que comienza por afirmar que el presente recurso supone un verdadero recurso de inconstitucionalidad contra el art. 32.3 de la Ley 21/1986. En efecto, la resolución administrativa que se impugnó en el proceso previo no hacía sino aplicar el anterior precepto, por lo que si.se apreciara la desigualdad alegada por los recurrentes, habría de elevarse al Pleno del Tribunal la cuestión, conforme establece el art. 55.2 de la LOTC. El motivo del recurso es la desigualdad sufrida por los recurrentes, ya que no se les incrementaron sus pensiones en 1987 en la cuantía del 5 por 100 prevista en el art. 32.2 de la Ley 21/1986 para todas las pensiones públicas, sino que, al aplicárseles el art. 32.3 de la citada Ley, percibieron un incremento inferior o incluso ningún incremento, cuando debían haber recibido aquel 5 por 100 de incremento. La Audiencia de Valencia consideró que la excepción prevista para los pensionistas de la MUNPAL respondía a las peculiaridades del mutualismo (principios económicos y formas de financiación), lo que permite tratamientos distintos que no lesionan el art. 14 de la Constitución. Si la medida es general para todo un colectivo, de manera que todos sus integrantes son tratados de la misma manera, no puede resentirse el principio de igualdad. Nada impide al legislador establecer, dentro de una declaración de carácter general -el 5 por 100 de incremento para las pensiones públicas-, aquellas excepciones que acomoden el tratamiento de un colectivo a una especial situación. Ha de repararse, por lo demás, en que para los pensionistas de la MUNPAL se establece, con carácter general, el incremento del 5 por 100, de modo que los casos como los de los recurrentes son una excepción al principio general. Esta situación procede de la disposición adicional segunda de la Ley 9/1983, que estableció que en la MUNPAL la base de cotización estaría constituida por la suma del sueldo, grados, trienios y pagas extraordinarias en la cuantía establecida para la Administración Civil del Estado, y que la base reguladora o haber regulador para la determinación de las pensiones que se modulan en función de tales conceptos retributivos se formarían con la suma de los mismos. Ocurría que hasta entonces, en virtud de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, los mutualistas de la MUNPAL cotizaban, además, una sexta parte, con lo que la pensión se modulaba sobre el haber mensual incrementado en esa sexta parte. La equiparación entre los funcionarios de la Administración del Estado y de la Administración Local en cuanto haberes tuvo como obligada consecuencia la equiparación tanto del régimen de cotización como el de pensiones, desapareciendo esa peculiar sexta parte que en ningún momento existió para los primeros, estableciéndose, no obstante, unas previsiones encaminadas a garantizar que la base reguladora no sería inferior a la de 1982 con el incremento que en aquel ejercicio se dispuso. Desde entonces ha existido una base normalizada, esto es, igual a la que existe para los funcionarios estatales (sin la sexta parte) y una base garantizada, que no era otra cosa que la previsión de que dicha base no sería inferior a la tenida en cuenta para el ejercicio anterior. Esta diferencia permitió, según se relata en la propia demanda de amparo, que el incremento de pensiones establecido anualmente en las Leyes de Presupuestos fuese distinto. Así, para el año 1985, mientras las pensiones experimentaron una subida general del 8,498 por 100, la base garantizada lo fue un 4 por 100; y, en el año 1986, un 8 y un 4 por 100 respectivamente. Hasta llegar al año 1987 en el que, dispuesto el 5 por 100 como incremento general, como se ha visto, no se establece aumento alguno para la base garantizada, que sólo se revalorizaría en la cuantía precisa para que la pensión alcanzase el importe que le correspondería de aplicar dicha base normalizada. Por tanto, no se ha perseguido otra cosa que acomodar progresivamente todas las pensiones públicas -estatales y locales- a un mismo régimen.

La disposición adicional segunda de la Ley 9/1983 ha dado lugar a sendas cuestiones de inconstitucionalidad, en las que se debate la acomodación de aquella norma a los arts. 9.3 y 50 de la Constitución. Los preceptos legales que en el presente caso se discuten proceden de aquella disposición adicional, que impone un mismo régimen a todas las pensiones públicas. Persiguen que desaparezca la diferencia entre el haber regulador normalizado (que es el propio de todos los funcionarios públicos) y el garantizado; para lo cual las mejoras que las pensiones experimenten, calculadas sobre aquel haber, son absorbidas en las diferencias existentes en favor del haber garantizado, lo que ha ido produciendo unas reabsorciones parciales hasta llegar al sistema implantado para 1987. Consecuencia de ello es que algunas pensiones no gozan para dicho año de incremento alguno y otras no alcanzan el 5 por 100. Pero no puede decirse que se trate de una desigualdad, sino por el contrario de un esfuerzo para obtener la igualdad (misma base reguladora para todos), lo que lleva en algunos casos a que no se produzca incremento alguno de la cuantía de las pensiones. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que lo que se resuelva en las cuestiones de inconstitucionalidad, dados sus efectos generales (art. 38.1 de la LOTC), afectará sin duda a los actuales reclamantes, en el sentido de que, si se entendiera que debe ser respetado como haber regulador la sexta parte, se beneficiarán de los aumentos que se vayan acordando. Por lo que se refiere a la presunta vulneración del art. 24.1 de la Constitución, el Ministerio Fiscal entiende que no es objeción que pueda tenerse ahora en cuenta, ya que la instrucción contenida en la Sentencia en el sentido de que contra la misma no cabía recurso alguno no fue objeto de impugnación alguna en su momento, incumpliéndose así lo establecido en el art. 44.1 a) de la LOTC, sobre el agotamiento de los recursos utilizables.

Por todo lo expuesto, el Ministerio Fiscal interesa la desestimación del recurso de amparo.

8. Igualmente, con fecha 9 de junio de 1988, el Procurador de los Tribunales don Enrique Brualla de Piniés, en nombre y representación de los recurrentes, presentó su escrito de alegaciones, en el que se ratifican y reiteran las realizaciones con anterioridad. El escrito recuerda que el origen de la distinción entre haber regulador garantizado y normalizado se remonta a la Disposición adicional segunda de la Ley 9/1983, que establece que la base de cotización de los funcionarios en activo estará constituida por la suma de sueldo, grado, trienios y pagas extraordinarias, y que dicha base se convierte asimismo en haber regulador de las prestaciones de los pensionistas. Disposición la anterior que modificaba las normas hasta entonces vigentes (art. 13.4 de la Ley 11/1960), conforme a las cuales la base para la determinación de la cuota íntegra era el importe de los sueldos consolidados, más una sexta parte de los mismos en concepto de pagas extraordinarias. Lo que significa que el funcionario de Administración Local ha cotizado a su Mutualidad por los conceptos retributivos (sueldo, grado y trienios) y, además, por una sexta parte de todo ello; cotización que se efectuaba también en las pagas extraordinarias, por lo que cotizaba catorce mensualidades cada año y en cada una de las mismas estaba incluida una sexta parte más. Cotización superior que, sobre suponer un sacrificio superior por parte de las Corporaciones y de los funcionarios, se ha estado realizando desde la creación de la MUNPAL en 1960 hasta la mencionada Ley 9/1983 cuya Disposición adicional segunda modifica la base de cotización. Lo que se encuentra inconstitucional es que dicha modificación sea causa de modificación del haber regulador de las prestaciones. Pero aun cuando fuera constitucional la eliminación de la sexta parte -lo que se niega-, lo que nunca puede serlo es que a los funcionarios jubilados se les aplique en 1987 un haber regulador de cuantía inferior al que tenían reconocido en 1986.

Desde 1983 existía una separación entre la base de cotización de los funcionarios en activo - que ya no incluye la sexta parte-, a la que se llama haber regulador normalizado, y el haber regulador de las prestaciones pasivas, que se denomina haber regulador garantizado -que sí incluye la sexta parte-. La Disposición adicional segunda, b), párrafo segundo, estableció que el haber regulador de las prestaciones pasivas para 1983 no podía ser inferior al del ejercicio de 1982, conforme a las normas vigentes en dicho ejercicio (es decir, con una sexta parte más). A partir de ese momento, los haberes reguladores normalizado y garantizado siguen trayectorias distintas, y las Leyes de Presupuestos para los años 1984, 1985 y 1986 fijan los incrementos de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local con porcentajes distintos para los haberes reguladores de los funcionarios en activo y para los haberes reguladores de las prestaciones pasivas, pero garantizando siempre que el haber regulador de la prestación fuera siempre superior al del año anterior en un tanto por ciento fijado cada año. Sin embargo, el art. 32 de la Ley 21/1986 señala un incremento para las pensiones de un 5 por 100 sobre la cuantía del año anterior, excepto para las pensiones de la MUNPAL que se revalorizan aplicando el incremento sobre la base reguladora normalizada, olvidándose que existía un haber regulador garantizado y que la base reguladora normalizada servía de base de cotización, pero nunca había servido de haber regulador de las prestaciones. Lo anterior ha llevado a plantear el recurso de amparo, una vez que la Audiencia de Valencia se negó a plantear la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que los logros sociales son irregresivos, y que a los funcionarios jubilados recurrentes no se les puede aplicar para 1987 un haber regulador inferior al que tenían reconocido en el año 1986, y aun en el año 1985. La reducción del año 1987 atenta contra derechos legítimamente adquiridos y no respeta el principio de irregresividad que forma parte del principio esencial de política social y económica que proclama el art. 41 de la Constitución y que está sancionado por la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 19/1982, 58/1983 y 121/1984), vulnerándose los arts. 1, 9.3, 10, 14, 17.1, 35, 41 y 50 de la Constitución. Se ha lesionado igualmente el art. 24.1 de la Constitución, al contener la instrucción la Sentencia impugnada de que contra la misma no cabía recurso alguno. Ello sería correcto si se hubiera promovido cuestión tramitada por el procedimiento de personal (arts. 113 y siguientes de la LJCA). Pero es más dudoso cuando el recurso se tramita por el procedimiento de la Ley 62/1978, como es aquí el caso.

9. El 10 de junio de 1988, el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones. La alegación fundamental del presente recurso -señala el escrito- es la presunta violación del art. 14 de la Constitución violación que se imputa al art. 32 de la Ley 21/1986, en virtud del cual a los pensionistas de la MUNPAL se les aplica un incremento del 5 por 100 sobre la base reguladora normalizada y no sobre la base reguladora garantizada. Como la demanda pone de relieve, el antecedente de aquel precepto es la Disposición adicional segunda de la Ley 9/1983 (que ha sido objeto de cuestión de inconstitucionalidad), que suprimió la sexta parte en la cuantía de la base de cotización para el funcionario en activo, suprimiendo también la sexta parte en la cuantía del haber regulador de las prestaciones. Pero los demandantes -afirma el Abogado del Estado- eligen un término de comparación inadecuado: los restantes pensionistas de la Administración Civil del Estado, los de la Seguridad Social y los funcionarios en activo de la Administración Central y de las Administraciones Locales. En primer lugar, porque el supuesto es completamente diferente del resto de los pensionistas. Estos experimentan los incrementos sobre el haber regulador normal o propio, mientras que lo que ha ocurrido en el presente caso es que se ha suprimido una garantía adicional que tenían los incrementos de los pensionistas de la MUNPAL, que se calculaban sobre un haber regulador superior al normal o propio, como se reconoce en la demanda (el haber regulador garantizado mantenía un concepto que había sido suprimido en 1983). Lo que ahora se ha dispuesto es el incremento sobre el haber regulador propiamente dicho, al igual que se hace con todos los demás pensionistas. La norma cuya aplicación es objeto del presente recurso lo que hace, precisamente, es suprimir una situación desigual con el resto de los pensionistas, estableciendo una mayor igualdad con todos ellos, por lo que difícilmente se le puede reprochar lesión del art. 14 de la Constitución. En segundo lugar, porque el término de comparación que habría que utilizar es el del incremento experimentado por los funcionarios en activo, según la STC 7/1982, citada por los recurrentes. Pero en este caso serían los funcionarios de la MUNPAL. Y en este caso ocurre lo mismo que en el caso anterior: dichos funcionarios vieron modificado su haber regulador por la Disposición adicional segunda de la Ley 9/1983, y sobre este nuevo haber se calculan los incrementos. Puede observarse de nuevo que la norma establece una situación de mayor igualdad, al contrario de lo que afirman los demandantes. Por tanto, partiendo de la Ley 9/1983, la norma actual establece una situación de mayor igualdad, sin que pueda examinarse ahora la constitucionalidad de aquella Ley, sometida actualmente (cuando se redacta el escrito) a la jurisdicción de este Tribunal. La Ley 21/1986, en definitiva, establece un sistema de incrementos para los pensionistas de la MUNPAL común con el resto de los funcionarios y de los funcionarios en activo de la MUNPAL. Por lo que es plenamente respetuosa con el art. 14 de la Constitución, ya que se trata de corregir una situación de desigualdad previamente existente, que era consecuencia de las muy peculiares características de la historia de la MUNPAL, desde su creación en 1960 (Ley 11/1960) hasta la actualidad, ya que muy recientemente ha sido equiparada al conjunto de los organismos públicos (Disposición final segunda, 3, de la Ley 7/1985, de 2 de abril).

El resto de los preceptos constitucionales que se citan en la demanda no poseen relevancia para la presente cuestión y, además, en su mayoría no son susceptibles de fundar un recurso de amparo. En cuanto al tema de los derechos adquiridos, que mencionan en algún momento los demandantes, el Abogado del Estado se remite a lo que alegó en la cuestión de inconstitucionalidad 651/85, citando al efecto las SSTC 27/1981 y 6/1983. Afirma el escrito seguidamente que, en lo que se refiere a las prestaciones de la Seguridad Social, sólo puede hablarse de derechos adquiridos respecto de las prestaciones efectivamente percibidas o devengadas, sin que recaiga sobre ellos, por tanto, ninguna retroactividad vedada por la Constitución, retroactividad que tampoco existe al tratarse de una regulación que contempla las prestaciones que a partir de ahora se devenguen mensualmente. Pero en el presente caso ni puede hablarse del derecho adquirido a obtener un determinado régimen de prestaciones, ni existe retroactividad, al referirse la norma al régimen futuro y no al anterior. 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. En modo alguno puede hablarse de derechos adquiridos, sino sólo de meras expectativas, respecto de prestaciones no causadas. El régimen de prestaciones de la Seguridad Social no es de carácter contractual, del que le separan las notas de universalidad, obligatoriedad y uniformidad. Tampoco es exactamente un régimen estatutario que permita cualquier modificación unilateral. Es, más bien, un régimen legal y, como tal, puede ser modificado en cualquier momento por el legislador, sin que existan derechos adquiridos, sino sólo los que en cada momento deriven del ordenamiento jurídico, que cuenta, no obstante, con dos límites constitucionalmente establecidos: el respeto al principio de igualdad (art. 14) y el derecho a la asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de necesidad (art. 41). En este caso, el principio de igualdad trata de asegurarse, precisamente, a través de la disposición controvertida, y, de otro lado, nadie ha puesto en duda que el nivel de prestaciones que se garantiza sea insuficiente para las situaciones de necesidad. Todo ello ha sido confirmado por la STC 65/1987 (fundamento jurídico 17). Lo que evidencia que tampoco por este motivo existe vulneración alguna de la Constitución.

En virtud de lo anterior, el Abogado del Estado solicita que se deniegue el amparo solicitado.

10. Por providencia de 29 de octubre de 1990, se acordó señalar el día 5 de noviembre de 1990 para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. A los ahora recurrentes en amparo, pensionistas de la MUNPAL, se les notificó mediante resolución de 25 de febrero de 1987 la cuantía de la revalorización de sus pensiones en el año 1987. De conformidad con el art. 32.3 de la Ley 21/1986, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, a aquéllos no se les había aplicado el incremento del 5 por 100 previsto con carácter ordinario en el art. 32 de la Ley citada, ya que se encontraban dentro de la excepción prevista en el apartado 3 del precepto legal. Pretendiendo la aplicación del incremento del 5 por 100, los solicitantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo, tramitado de acuerdo con el procedimiento especial previsto en la Ley 62/1978. El recurso fue desestimado por Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territoriai de Valencia de 1 de octubre de 1987, que rechazó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 32.3 citado. Se instruyó a las partes que la Sentencia era firme y que contra la misma no cabía recurso alguno.

La anterior Sentencia es la recurrida en amparo, imputándose a la misma la vulneración de los arts. 14, 17, 24.1, 35 y 50 de la C.E.

2. Como reconocen todas las partes de este proceso constitucional y se recoge en los antecedentes (núms. 3, 4, 7, 8 y 9), el presente recurso de amparo se encuentra en clara conexión con las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 651/85, planteada para la Sala Primera de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, y 1.313/87, planteada por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la misma Audiencia Territorial, en relación con la Disposición adicional segunda, apartado a), del Real Decreto-ley 311983, de 20 de abril, y con la Disposición adicional segunda de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, por supuesta contradicción con los arts. 9.3 y 50 de la C.E. Las cuestiones han sido resueltas por la STC 97/1990, que ha declarado inconstitucional y consiguientemente nulas las disposiciones citadas, únicamente en cuanto reconocen efectos retroactivos entre el 1 de enero de 1983 y el 23 de abril de 1983 a la supresión de la sexta parte del sueldo consolidado a efectos del cálculo de las pensiones de la MUNPAL causadas en dicho período, desestimando las cuestiones en todo lo demás. El análisis del presente recurso de amparo exige partir, pues, de la STC 97/1990. Empezando por los propios demandantes de amparo, todas las partes de,este proceso constitucional, entienden que el precepto legal aplicado por la Sentencia impugnada no es sino la culminación de un proceso que tiene su origen en las disposiciones examinadas por la STC 97/1990 y que lo que el Tribunal dijera en dicha Sentencia había de tener necesariamente consecuencias a la hora de resolver el presente recurso de amparo. Es ilustrativo de lo anterior que la demanda de amparo aluda al art. 32.3 de la Ley 21/1986 como un tercer intento de suprimir la integración de las pagas extraordinarias en el haber regulador de la pensión, tras el primero, abortado por las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1981 por, inexistencia de habilitación legal suficiente para ello, y el segundo, que dio lugar a las cuestiones de inconstitucionalidad citadas.

En el fundamento jurídico 2.º de la STC 97/1990, se expone con detalle la evolución normativa en la qué se inscribe el precepto legal aplicado por la Sentencia impugnada (y antes por la resolución administrativa). Línea que persigue la homogeneización de la protección social de la función pública local con la de los funcionarios públicos del Estado y de la que constituye una buena muestra la disposición final segunda de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que los funcionarios públicos de la Administración tendrán la misma protección social, en extensión e intensidad, que la que se dispense a los funcionarios públicos de la Administración del Estado y estará integrada en el sistema de Seguridad Social. Ocurría que hasta el 1 de enero de 1983, en la función pública local, el haber regulador de las prestaciones de las pensiones era distinto y superior al existente para los funcionarios públicos del Estado, y que a partir de entonces se instaura para aquellas pensiones un haber regulador normalizado igual al existente para estos últimos funcionarios, si bien estableciendo, en todo caso, una garantía de respeto del nivel de prestación que aplicando el sistema anterior hubiera obtenido el funcionario local.

La STC 91/1990 afirmó que la anterior línea normativa responde «a un propósito legítimo de evitar desigualdades preexistentes, en muchos casos en perjuicio de los funcionarios locales, y de asegurar una equiparación de trato entre todos los funcionarios públicos». Y que con la misma, el legislador no ha rebasado el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de las circunstancias socioeconómicas que condicionen la adecuación y actualización del sistema de pensiones.

La anterior doctrina es plenamente aplicable al presente caso. Pero antes conviene precisar que el análisis ha de centrarse en la supuesta vulneración del art. 14 de la C.E.

3. Por lo que se refiere al resto de los preceptos constitucionales invocados, ha de rechazarse, en primer lugar, que la Sentencia impugnada haya vulnerado los arts. 17 y 24.1 de la C.E., debiendo señalarse, en segundo término, que los arts. 35 y 50 de la C.E. no son tutelables a través del especial mecanismo de garantía que es el recurso de amparo (art. 53.2 de la C.E. y art. 41 de la LOTC). En todo caso, respecto de los arts. 35 y 50 de la C.E., no resulta posible aceptar la argumentación de la demanda, sustancialmente similar para ambos preceptos, pues este Tribunal, según se recoge y reitera la STC 97/1990, ha rechazado expresamente el planeamiento contractual sinalagmático que subyace en dicha argumentación, toda vez que la correspondencia que pueda existir entre cotización y prestación no puede equipararse con la que deriva de una situación contractual.

De la presunta vulneración del art. 17 de la C.E., basta con recordar que este Tribunal ha señalado reiteradamente que la seguridad a la que se refiere dicho precepto no comprende la seguridad jurídica (SSTC 109/1987, 126/1987, 134/1987 y 262/1988, entre otras). Ha de rechazarse, en fin, la alegación efectuada en relación con el art. 24.1 de la C.E., ya que la demanda sólo invocaba este precepto por si se considerara que no estaba agotada la vía judicial, lo que no ha sido el caso.

4. Aplicando las premisas expuestas en el fundamento jurídico núm. 2 al presente supuesto, se alcanza sin dificultad la conclusión de que la Sentencia impugnada, aplicando el art. 32.3 de la Ley 21/1986 a los recurrentes, no ha vulnerado en forma alguna el art. 14 de la C.E. Si aquel precepto no es sino un eslabón más de la línea normativa que persigue equiparar la protección social de los funcionarios locales con la del resto de los funcionarios públicos, evitando desigualdades preexistentes, en algunos casos en perjuicio de los primeros, que han visto así mejorada su situación en diversos aspectos, difícilmente puede aceptarse que la Sentencia impugnada (y antes, la resolución administrativa), al aplicar un precepto que se encuadra en la línea normativa reseñada, hayan incurrido en lesión del principio de igualdad. Siendo plenamente legítimo el objetivo perseguido por el legislador de equiparar la protección social de la función pública local con la de los funcionarios públicos, superando desigualdades previas, no cabe aducir que la aplicación de una disposición plenamente encuadrable en dicho objetivo vulnera el art. 14 de la C.E. Existe, pues, una justificación objetiva y razonable del diferente trato recibido por los recurrentes en relación con quienes pretenden compararse, los pensionistas del Régimen de Clases Pasivas del Estado y del sistema de Seguridad Social, cuyas pensiones se incrementaron en términos generales un 5 por 100 en 1987, lo que no fue el caso de los recurrentes, por las razones reiteradamente mencionadas, y quienes en verdad no conforman el mismo supuesto de hecho ni se hallan en la misma situación que los primeros por lo que no es exigible en paridad el trato igual. Debe señalarse, por lo demás, que el incremento del 5 por 100 era el igualmente previsto por la Ley 21/1986 para los pensionistas de la MUNPAL (art. 32.2), conformando, por tanto, los recurrentes un supuesto peculiar dentro de dichos pensionistas, expresamente excepcionado (art. 32.3 de la Ley 21/1986) por haber disfrutado anteriormente de un haber regulador diverso al de aquéllos (el garantizado y no el normalizado). Pero el caso es que, habiendo recibido el mismo trato todos quienes se hallaban en la misma situación que los recurrentes, que constituyen el pertinente término de comparación con los mismos, ha de rechazarse que se haya cometido lesión alguna del art. 14 de la C.E.

### F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a cinco de noviembre de mil novecientos noventa.