

STC 65/1990, de 5 de abril (Pleno)**Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1166/1986**

Ponente: Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo

(B. O. E. de 7 de mayo de 1990)

RESUMEN**I. Constitución**

Arts. 9.3 (Irretroactividad y seguridad jurídica), 33.3 (Expropiación forzosa), 41 (Seguridad Social suficiente), 50 (Protección a la tercera edad), 106.2 (Responsabilidad patrimonial de la Administración) y 134.2 (Contenido de la Ley de Presupuestos).

II. Acto impugnado

Artículo 52 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de diciembre de 1983, Disposición Adicional 29.^a de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 30 de diciembre de 1984 y artículo 3.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, en cuanto incompatibilizan la percepción de haberes activos y pensiones en la función pública.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

IV. Jurisprudencia

Respecto a si la Ley de Presupuestos puede establecer una regulación sobre pensiones de jubilación, ha de tenerse en cuenta que la Constitución, en su artículo 134.2, configura como núcleo de la Ley de Presupuestos un contenido mínimo, necesario e indisponible que ha de estar constituido por los Presupuestos en sentido estricto, esto es, la previsión de ingresos y la autorización de gastos. Pero no impide que establezca otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (excepción hecha de lo dispuesto en el apartado 7.º del mencionado art. 134) que guarden directa relación con los estados de autorización de gastos y de previsión de ingresos o con la orientación de la política económica en que se sustentan.

Las limitaciones a la percepción de pensiones tienen un claro efecto sobre la dimensión del gasto público y por eso pueden formar parte de la Ley de Presupuestos [3].

El artículo 52 de la Ley 44/1983, al suprimir la anterior compatibilidad entre haberes activos y pasivos de los funcionarios públicos lleva a cabo la corrección de un tratamiento discriminatorio irregularmente producido, mediante una situación de hecho contraria a la normativa vigente [5].

Cuando se examina un determinado precepto legal desde la perspectiva de su supuesta «arbitrariedad», el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional. Pues bien, ambos reproches resultan claramente excluidos en este supuesto: las normas legales cuestionadas han ve-

nido a suprimir precisamente la situación de desigualdad de tratamiento a que ya se ha hecho referencia, y en modo alguno se encuentran carentes de fundamento.

Se reitera el pronunciamiento de la STC 178/1989 de que modificar el sistema de incompatibilidades de los funcionarios prohibiendo la percepción simultánea de haberes activos y pasivos no constituye una "ablación de derechos", una expropiación de los mismos sin garantía indemnizatoria. No hay, pues, vulneración del derecho de propiedad del artículo 33.3 de la CE, ni del principio de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales reconocidos en el artículo 9.3 CE, sino sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible [7].

El carácter público y la finalidad constitucionalmente reconocida del sistema de Seguridad Social supone un régimen legal en que las aportaciones de los afiliados como las prestaciones a dispensar 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.

No es a la garantía del equilibrio cuota-prestación a la que tiende el sistema, sino al remedio o corrección de situaciones de necesidad [9].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y 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, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad número 1166/1986, promovida por la Magistratura de Trabajo número 9 de Madrid, por supuesta inconstitucionalidad del artículo 52 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de diciembre de 1983, Disposición adicional vigésima novena de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 30 de diciembre de 1984 y artículo 3.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, así como la salvedad que recoge en la Disposición adicional primera de la última Ley citada referente al artículo 3.2 de dicha Ley, por poder infringir los artículos 1, 9.3, 14, 31.1, 33.3, 39.1, 40, 41, 50 y 106.2 de la Constitución española. Han sido partes el Senado, el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, este último en representación del Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por Auto de 13 de octubre de 1986, la Magistratura de Trabajo número 9 de Madrid elevó a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 52 de la Ley de Presupuestos Generales del

Estado de 28 de diciembre de 1983, Disposición adicional vigésima novena de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 30 de diciembre de 1984 y artículo 3.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, así como la salvedad que se recoge en la Disposición adicional primera de la última Ley citada referente al artículo 3.2 de dicha Ley, por si dichas normas pudieran ser contrarias a los artículos 1, 9.3, en sus tres vertientes, de proscribir la retroactividad de normas restrictivas de derechos individuales, la inseguridad jurídica y la arbitrariedad de los Poderes Públicos, 14, 31.1, 33.3, 39.1, 40, 41, 50 y 106.2 de la Constitución española.

2. De la mencionada resolución se desprenden como antecedentes de hecho, en síntesis, los siguientes:

a) El actor, don Francisco Montero Pérez, era trabajador por cuenta y orden de la empresa RENFE hasta su jubilación, acaecida en fecha 20 de octubre de 1983, momento a partir del cual compatibilizó la percepción de su pensión de jubilación con su trabajo de celador en el INSALUD. Por Resolución de 1 de marzo de 1985, el INSS acordó declarar incompatible la percepción de la pensión de jubilación con el trabajo realizado por el actor.

b) Como consecuencia de lo anterior, el señor Montero Pérez formuló demanda ante la jurisdicción laboral, cuyo conocimiento correspondió a la Magistratura número 9 de Madrid, que incoó los autos número 1140/1985. En el mencionado procedimiento, y tras la celebración del acto del juicio en fecha 29 de abril de 1986, la Magistratura acordó, mediante Auto de 5 de mayo de 1986, oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad. Dicho trámite fue evacuado por ambas partes, señalando el Ministerio Público que se abstendría de informar o formular alegación alguna, en tanto no se determinasen por el órgano judicial, con carácter previo, los hechos a que se contrae la cuestión debatida que sólo se hallan esbozados en el Auto de 5 de mayo de 1986, las normas del ordenamiento laboral que sean aplicables al fallo y se estimen cuestionables, así como de qué

modo la validez de las mismas afectaría a aquel fallo en concreto, y, finalmente, una exposición clara y detallada de los motivos por los cuales se cuestiona cada una de las normas, en su relación con los preceptos constitucionales que se citan como infringidos por las mismas.

3. La duda sobre la constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados se fundamenta por el órgano judicial, en síntesis, en los siguientes argumentos: 1.º En primer lugar, conoce la Magistratura la existencia de cuestión prejudicial, planteada por el Tribunal Central de Trabajo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a través de Auto de fecha 21 de marzo de 1986, en un asunto esencialmente idéntico al presente y, por tanto, se suscita en este caso la problemática de cuál debe ser su proceder cuando una norma puede entrar en colisión con la Constitución y, al mismo tiempo también, con la interpretación del Derecho comunitario europeo realizado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad; mas ante tal cuestión ha de descartarse, sin duda, el planteamiento simultáneo de ambas cuestiones —prejudicial y de inconstitucionalidad—, pues tal solución no es acorde con el principio de buena fe procesal predicable *erga omnes*; por ello se estima procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad con carácter preferente, pues éste es obligatorio, mientras la cuestión prejudicial, en primera instancia, resulta de formulación facultativa para el órgano judicial, lo que además determina que la resolución de la primera pueda hacer innecesario, en el futuro, la utilización del segundo instituto. 2.º Respecto de las objeciones opuestas por el Ministerio Fiscal en el trámite de audiencia previa, y siendo incuestionable la competencia de la Magistratura para decidir del litigio planteado por razón de la materia, ninguno de los tres motivos de oposición del Ministerio Público pueden ser acogidos; los dos primeros, porque no resultan procedentes, y el último, porque el Juzgador no comparte lo que se expone a través del mismo, así el Auto de planteamiento de la cuestión recoge con suficiencia, en el aspecto fáctico, los hechos que configuran los términos de la cuestión y, en su vertiente normativa, los preceptos que se cuestionan en relación con los de la Constitución; por lo que no procede sino continuar con el planteamiento de la cuestión, una vez otorgada audiencia a las partes, que fue evacuado por todas ellas, mediante la alegación de cuando tuvieron por conveniente. Es cierto —en relación con lo planteado por el Ministerio Público— que esta misma Magistratura de Trabajo decidió un caso similar al de autos de forma favorable al demandante, pero una reconsideración definitiva del problema planteado lleva a la conclusión de que concurre la posible inconstitucionalidad de las leyes objeto de aplicación, y por ello, y no siendo suficiente una interpretación constitucional de los preceptos aplicables, se estima procedente plantear la duda, pues de su adecuación a la Norma fundamental depende el fallo. 3.º Para la determinación de la procedencia de tal planteamiento resulta decisivo partir de la consideración de tres elementos fundamentales, cuales son: a) la compatibilidad anterior de la pensión de remuneración por su trabajo activo, de forma que la incompatibilidad devino inicialmente como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Presupuestos para 1984, se prorrogó en la Disposición adicional vigésima novena de la Ley de Presupuestos para 1985 y adquirió naturaleza de permanencia en virtud de lo que previene el artículo 3.2 y la Disposición adicional

primera de la Ley 53/1984, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas; b) la naturaleza de la pensión de jubilación que se declara incompatible, pues es tal naturaleza de la institución jurídica la que deberá determinar su regulación; el devengo de una pensión es periódico y tiene carácter vitalicio, de forma que constituye una unidad jurídica, siendo el derecho a la pensión el derecho a su puntual percepción durante toda la vida del pensionista; c) desde tal perspectiva, y teniendo en cuenta el concepto y contenido de tal derecho, no debe hablarse de «derechos a la pensión», sino de «derecho a la pensión» y, por tanto, de derecho consolidado integrador de una unidad jurídica, que en el caso de la pensión se proyecta esencialmente hacia el futuro y por toda la vida del pensionista. 4.º Con referencia exclusiva a los preceptos cuestionados de las dos Leyes de Presupuestos, surge como primera cuestión la relativa a la idoneidad de tales Leyes para regular la materia, porque la propia naturaleza temporal y específica de tales instrumentos normativos, puede conllevar una arbitrariedad, contraria al artículo 9.3 CE, que se manifiesta en cuatro vertientes esenciales: la contradicción entre el carácter anual de dichas leyes y el vitalicio que caracteriza a la pensión, el desvío en tales leyes de su finalidad específica mediante la regulación de materias extrapuestarias, la prevalencia de valores económicos —propios de las mismas— en detrimento de los de índole constitucional y, en fin, la posibilidad de que se desvirtúe el mismo carácter vitalicio de la pensión, regulándose y percibiéndose en una determinada anualidad y no así en la siguiente. 5.º Con referencia ya a todos los preceptos cuestionados se ha podido incurrir en arbitrariedad desde tres perspectivas diferentes: estática, dinámica y de inexistencia de un motivo o causa que justifique tales preceptos; desde una visión estática, la Constitución impone unos límites al legislador que pudieron no haber sido respetados en las leyes cuestionadas, pues se ha privado de una fuente de ingresos a los pensionistas, sin prever ninguna indemnización; desde una visión dinámica, hacia el progreso, que es la que se establece en el artículo 40 de la Constitución, se limitan los ingresos produciendo una igualación regresiva no concorde con el artículo 14 de la Norma fundamental, y, finalmente, desde la perspectiva de la existencia de una causa razonable que justifique la existencia de las normas cuestionadas, no encuentra el Juzgador tal motivo, teniendo presente que una pensión de jubilación tiene carácter vitalicio y el único condicionamiento para su percepción es la supervivencia del jubilado y el propio artículo 50 CE prevé únicamente su actualización periódica, pero no su exclusión o reducción. 6.º La infracción del artículo 1 CE, que consagra como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, se deriva de la eventual lesión por los preceptos que se cuestionan del valor de la justicia, concretado en sus tres manifestaciones esenciales: justicia conmutativa, porque se elimina la reciprocidad entre el reconocimiento previo del derecho a la pensión y su percepción posterior; justicia distributiva, con independencia del puntual pago de sus impuestos, el pensionista se ve privado de un ingreso inicialmente legítimo, y justicia social, porque la limitación de ingresos se establece sólo para los pensionistas y, por tanto, en desigualdad, potenciando la regresión económica y limitando la progresión a través del trabajo. 7.º La vulneración del principio de irretroactividad, que consagra el artículo 9.3 de la CE, se ha producido como consecuencia de la propia naturaleza

jurídica del derecho sobre el que se incide, esto es, analizando la retroactividad desde la esencia interna del derecho mismo, y desde tal vertiente, no puede diferenciarse entre el reconocimiento del derecho en cuanto tal, y los efectos que el mismo produce, pues el derecho a una pensión de carácter vitalicio nace con tal carácter, de tal forma, que hablar de derecho a una pensión sin derecho a su cobro, es crear un derecho sin contenido. La infracción del derecho a la seguridad jurídica, igualmente consagrado en el artículo 9.3 CE, es consecuencia de la propia naturaleza del instrumento normativo elegido —Leyes de Presupuestos— y de la incertidumbre que crea en el pensionista, en cuanto a la regulación temporal y periódica de su derecho, que, por su propia esencia, tiene naturaleza vitalicia. 8.º La lesión de los artículos 39.1, 40, 41 y 50 y de la Constitución, puede derivar del hecho de introducir un elemento de desprotección de la familia, no garantizando, sin embargo, la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que pueden derivarse de la situación de compatibilidad de ingresos inicial, de forma que se produce una regresión social, en lugar de promocionarse el progreso. 9.º La infracción del derecho de igualdad del artículo 14 CE, en su relación con lo previsto en el artículo 31.1 de la Norma fundamental, se deriva de la imposición de una incompatibilidad y suspensión de la percepción del pago de la prestación, en vez de acudir a la vía de aplicación de tipos impositivos en forma progresiva, recortando los ingresos tan sólo de algunos y no de todos en idéntica proposición. 10.º Finalmente, la Disposición adicional primera de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, en la salvedad que establece con relación al artículo 3.2 de la misma Ley, puede ser inconstitucional, pues tal precepto reconoce, en definitiva, que la percepción anterior de la pensión en compatibilidad con la percepción de haberes por trabajo activo, es un derecho consolidado, y este último, cuando se refiere a una pensión no puede reducirse a la no obligación de devolver las cantidades ya percibidas, sino que, por su propia naturaleza, comprende su devengo y percepción futura y periódica. Al privarse al actor de tal derecho consolidado, se produce una expropiación sin indemnización que puede ser contraria al artículo 33.3 CE, así como al artículo 106.2 de la misma Norma fundamental.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 19 de noviembre de 1986, acordó tener por recibidas las actuaciones de la Magistratura de Trabajo número 9 de Madrid, y admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad promovida con el número 1166/1986, dando traslado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.2 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo común de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo se dispuso la publicación de la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El Senado, en escrito presentado el 5 de diciembre de 1986, solicitó se le tuviera por personado en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC. El Congreso de los Diputados, en su escrito registrado con fecha 10 de diciembre de 1986, comunicó al Tribunal que, aun cuando no se personara en el procedimiento ni formu-

lase alegaciones, ponía a su disposición las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

6. El Fiscal General del Estado, en su escrito de alegaciones, presentado en fecha 11 de diciembre de 1986, tras exponer los antecedentes fácticos del asunto planteado ante esa jurisdicción laboral, distingue, dentro de los preceptos constitucionales que motivan la duda del Juzgador, dos grandes grupos, y analiza, en primer término, la presunta vulneración de los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, consagrados en el artículo 9.3 CE, para examinar posteriormente, y en un plano subsidiario, los restantes preceptos cuya presunta violación motiva la cuestión planteada. Considera el Ministerio Público que el tema principal objeto de debate en este proceso constitucional se encuadra dentro del marco delimitado por las cuestiones de inconstitucionalidad números 494, 545, 561, 807 y 808, todas de 1985, que fueron acumuladas y resueltas por STC 134/1987, de forma que los razonamientos entonces expuestos son perfectamente trasladables al presente proceso constitucional. El núcleo fundamental —continúa el Ministerio Fiscal— lo constituyen los principios de seguridad jurídica e irretroactividad, consagrados en el artículo 9.3 de la Constitución. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado ya reiteradamente sobre ambos principios, sentando la existencia de una conexión relevante entre los mismos, que ahora debe también tenerse en cuenta; porque, no es la irretroactividad por sí sola la que podría llevar a la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, sino la incidencia de la nueva Ley sobre los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, alterando el *status* hasta entonces protegido por el Derecho, y, por tanto, afectando a las relaciones surgidas bajo su protección, creando, en fin, a través de ello, una situación de inseguridad jurídica. Esto, y no otra cosa, ha acontecido en el supuesto concreto que se examina, pues el demandante del proceso laboral percibía una pensión como trabajador jubilado de RENFE desde el 20 de octubre de 1983, autorizada por el ordenamiento jurídico, hasta que, promulgada la Ley de Presupuestos para 1984, se vio privado de la percepción de dichos ingresos. Frente a ello, no puede aducirse que el interesado se encuentre obligado a dicha privación por un criterio constitucional de solidaridad económica, pues, aun reconociendo la situación deficitaria de la Seguridad Social, esta razón debería proyectarse, en todo caso, hacia el futuro, respecto de la planificación de las pensiones a deducir en el porvenir, pero no sobre las ya percibidas. Por todo ello, y en relación con este primer precepto constitucional, se mantiene la inconstitucionalidad de las disposiciones cuestionadas. Y, aunque la apreciación anterior determinaría lo innecesario de abordar el examen de los restantes preceptos constitucionales de cuya vulneración se duda, se hace referencia a continuación a los mismos, manteniendo, ante todo, que no puede sostenerse la crítica del instrumento normativo empleado —Leyes de Presupuestos— porque la fijación del montante de las pensiones afecta al equilibrio presupuestario, y, por ende, debe ser regulado en la normativa presupuestaria. A continuación, se señala que la vulneración del derecho a obtener una compensación económica a la supresión de la percepción de la pensión, se encuentra subordinado a lo ya expuesto acerca de la retroactividad, y que no es tampoco cuestión nuclear, si puede mantenerse la vulneración que afecta al derecho de igualdad —en relación con el sistema progresivo para

los tipos impositivos— porque se alega un sistema genérico de comparación que no resulta hábil para fundamentar la diferencia. Finalmente, tampoco es atendible la queja de desviación del principio constitucional que rige el sistema de seguridad social (arts. 39, 41 y 50 de la CE), porque lo que se realiza a través de las disposiciones cuestionadas no es sino diseñar un sistema de pensiones capaz de asumir las funciones constitucionales que deben configurarlo, asumiendo un mandato legal cuya filosofía de necesidad económica es clara. En virtud de todo ello, el Ministerio Fiscal concluye interesando la declaración de que los preceptos cuestionados son inconstitucionales por oposición al artículo 9.3 de la Constitución, que consagra el principio de seguridad jurídica, en cuanto tales disposiciones afectan a pensiones de jubilación nacidas al amparo de normas anteriores.

7. El Abogado del Estado, en escrito presentado el 12 de diciembre de 1986, formula sus alegaciones, en las que señala que la primera de las disposiciones cuestionadas —art. 52 de la Ley de Presupuesto del Estado de 28 de diciembre de 1983— fue objeto de recurso de inconstitucionalidad seguido bajo el número 22/1984 y que la disposición adicional vigésima novena de la Ley de Presupuestos de 30 de diciembre de 1984, también cuestionada, no es sino una reproducción del anterior precepto, que se limita a prorrogar su vigencia, por lo que, en relación con ambos preceptos se mantiene y reproduce lo manifestado en aquel recurso de inconstitucionalidad. Similar remisión cabe efectuar, asimismo, respecto del cuestionado artículo 3.2 y disposición adicional primera de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, en cuanto a las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad número 272/1985. Afirma, en síntesis, el Abogado del Estado, en ambos recursos de inconstitucionalidad, que, ante todo, debe descartarse la inidoneidad de las Leyes de Presupuestos, a efectos de regular la cuestión, pues la Ley de Presupuestos es, sobre todo, «una Ley "económica", de y sobre ingresos y gastos» y, en conclusión, no ha querido el texto constitucional imponer ningún límite expreso al contenido posible de la «disciplina del gasto» en la Ley de Presupuestos. Niega, a continuación, la existencia de «derechos adquiridos» en relación con las prestaciones de seguridad social, así como la naturaleza contractual de las mismas, añadiendo que las disposiciones que se examinan constituyen medidas de carácter general que configuran un determinado «régimen legal», por lo que, al no existir tales derechos adquiridos, ni tampoco una lesión individual de los mismos, no puede mantenerse ninguna de las vulneraciones denunciadas; concluye el Abogado del Estado solicitando la suspensión de la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad número 1166/1986, hasta que recaiga Sentencia en los recursos de inconstitucionalidad referidos y, en fin, reproduce su solicitud de desestimación efectuada en ambos, por entender que ninguna de las disposiciones a que se alude vulneran preceptos de la Constitución.

8. La Sección, por providencia de 17 de diciembre de 1986, acordó incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones presentados, y dar traslado al Ministerio Fiscal del presentado por la Abogacía del Estado, para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que estimase oportuno acerca de la suspensión en la tramitación de la cuestión, hasta tanto recayese Sentencia en los recursos de inconstitucionalidad números 222/1984 y 272/1985, solicitada en dicho escrito.

Evacuado el trámite por el Ministerio Fiscal, en el sentido de manifestar su no oposición a la suspensión si se considerase procedente, el Pleno de este Tribunal acordó, mediante Auto de fecha 5 de febrero de 1987, suspender la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad número 1166/1986, hasta tanto recayese Sentencia en los recursos de inconstitucionalidad números 222/1984 y 272/1985.

9. Por providencia de 2 de junio de 1987, el Pleno de este Tribunal acordó levantar la suspensión en la tramitación de la cuestión, conceder un plazo de diez días al Abogado del Estado para que presentase escrito de alegaciones y oír al mismo y al Ministerio Fiscal acerca de la procedencia de acumular la presente cuestión a las ya acumuladas números 494, 545, 561, 570, 807 y 808/1985. Dicho trámite fue evacuado por ambos, mediante escritos registrados en fecha 16 y 26 de junio de 1987, en los que manifestaron la procedencia de la aludida acumulación, indicando expresamente el Abogado del Estado que la adecuación a la Constitución del artículo 52 de la Ley de Presupuestos del Estado de 28 de diciembre de 1983, ha sido plenamente confirmada por la STC 65/1987, recaída en el recurso de inconstitucionalidad número 222/1984.

10. Por providencia del Pleno de este Tribunal de 3 de abril de 1990, se acordó señalar el día 5 del mismo mes y año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La duda sobre la adecuación a la Norma fundamental y, más concretamente, a sus artículos 1, 9.3, 14, 31.1, 33.3, 39.1, 40, 41, 50 y 106.2, se plantea por el órgano judicial, en el presente supuesto, con referencia específica a tres disposiciones, a saber: el artículo 52 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado; la Disposición adicional vigésima novena de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, y el artículo 3.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, así como la salvedad que se recoge en la Disposición adicional primera de la última Ley citada respecto del mencionado artículo 3.2 de dicha Ley. Ahora bien, la segunda de las disposiciones cuestionadas a que se acaba de hacer referencia no hace sino prorrogar, durante el año 1985, la regulación establecida en la primera de dichas normas, por lo que, en realidad, a efectos del ulterior examen sobre el fondo de la duda suscitada, la cuestión puede muy bien reconducirse a la primera y a la última de las mencionadas disposiciones; cuyo contenido es, por otra parte, muy semejante, ya que el artículo 52 de la Ley de Presupuestos para 1984 establecía que «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», y el artículo 3.2 de la vigente Ley de Incompatibilidades, de 26 de diciembre de 1984, dispone que «el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público, delimitado en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 1, es incompatible con la per-

cepción de pensión de jubilación o retiro por Derechos Pasivos o por cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio. La percepción de las pensiones indicadas quedará en suspenso por el tiempo que dure el desempeño de dicho puesto, sin que ello afecte a sus actuaciones». Por tanto, lo que se cuestiona por el órgano judicial como eventualmente contrario a los preceptos de la Constitución es, en esencia, la incompatibilidad entre la percepción de haberse activos y pensiones, establecida en la primera norma cuestionada, prorrogada por la segunda, y que la última (incluyendo en ella no sólo el artículo 3.2 sino también la salvedad que, con referencia al mismo, establece su Disposición adicional primera) ha recogido y establecido con vocación de permanencia.

2. Delimitado así el objeto fundamental del presente proceso constitucional, es necesario, no obstante, realizar con carácter previo dos precisiones. La primera, tanto por el Ministerio Fiscal como por el Abogado del Estado en sus respectivos escritos de alegaciones, se refiere a la estrecha vinculación existente entre lo planteado en la presente cuestión y el objeto de los recursos de inconstitucionalidad números 222/1984 y 272/1985, que fue, entre otros extremos, la adecuación a la Norma fundamental del artículo 52 de la Ley de Presupuestos para 1984, en el primero de ellos, y la del artículo 3.2 de la Ley de Incompatibilidades de 26 de diciembre de 1984, en el segundo. Ambos recursos han sido ya resueltos por este Tribunal, el primero, mediante STC 65/1987, y el segundo, a través de STC 178/1989, de forma que la doctrina allí sentada sobre la eventual inconstitucionalidad de similares preceptos a los ahora cuestionados, ha de constituir un precedente básico en la actual resolución de la duda planteada.

La segunda consideración previa se refiere a la delimitación de lo que pueden entenderse como dos motivos distintos de inconstitucionalidad en el planteamiento de la cuestión y que, en consecuencia, requieren también un examen diferenciado. Uno, que atañe solamente a dos de las disposiciones cuestionadas, se refiere a un aspecto formal o procedimental, a saber: la utilización de la Ley de Presupuestos como vehículo normativo para regular la materia; el otro, que afecta a todas las normas cuestionadas, formula una duda sobre la constitucionalidad del contenido material o de fondo de tales disposiciones.

3. Comenzando por el problema formal o de procedimiento legislativo planteado, el órgano judicial proponente cuestiona si la Ley de Presupuestos, por su carácter temporal y contenido específico, puede establecer una regulación semejante en materia de pensiones de jubilación.

Aunque ciertamente no cualquier regulación puede ser el contenido normativo constitucionalmente admisible de las Leyes de Presupuestos, pues aquélla ha de guardar una 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 (STC 63/1986, fundamento jurídico 12; STC 65/1987, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º; STC 134/1987, fundamento jurídico 6.º), ni tampoco cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica, sin embargo la ahora cuestionada por este motivo por el Juez, referida precisamente al artículo

52 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de 28 de diciembre de 1983, ya fue examinada por este Tribunal a propósito del recurso de inconstitucionalidad número 222/1984 y resuelta por STC 65/1987. Y la doctrina allí sentada —aplicable también a la Disposición adicional vigésima novena de la Ley de Presupuestos para 1985 ahora cuestionada— es que la Constitución, en su artículo 134.2, configura como núcleo de la Ley de Presupuestos un contenido mínimo, necesario e indisponible que ha de estar constituido por los Presupuestos en sentido estricto, esto es la previsión de ingresos y la autorización de gastos, aunque tal contenido no es exclusivo y excluyente, pues 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 (excepción hecha de lo dispuesto en el apartado 7.º del mencionado art. 134) que guarden directa relación con los estados de autorización de gastos y de previsión de ingresos o con la orientación de la política económica en que se sustentan.

Resulta así que lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de diciembre de 1983 —y, en igual medida, en la Disposición adicional vigésima novena de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 30 de diciembre de 1984— tiene un efecto claro sobre la dimensión del gasto público, puesto que ambas disposiciones representan medidas tendentes a la reducción del mismo, y se presentan como específicamente vinculadas al equilibrio de las previsiones presupuestarias para los ejercicios correspondientes a 1984 y 1985, respectivamente, por lo que, como ya se dijera en la STC 65/1987, fundamento jurídico 7.º, resulta indiscutible la vinculación de estos preceptos a la materia presupuestaria en grado suficiente para considerar que su inclusión en la Ley de Presupuestos se encuentra constitucionalmente justificada por la conexión existente entre su contenido y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria en que se incardinan.

Cuestión distinta es si para la regulación permanente de esa materia son las Leyes de Presupuestos, por su carácter esencialmente temporal, la norma legal más idónea o indicada, pero esta última objeción, que no incide en modo alguno sobre la inconstitucionalidad de dichas leyes sino sobre su eficacia temporal, desaparece además en el supuesto que se examina, pues la regulación que en ellas se estableció ha sido recogida luego, con carácter general y permanente, en el artículo 3.2 de la Ley de Incompatibilidades de 26 de diciembre de 1984.

Por tanto, la duda inicial acerca de la adecuación constitucional de los dos primeros preceptos y referida a la naturaleza de las leyes en que fueron incluidos, debe ser despejada en el sentido de mantener su conformidad con la Constitución.

4. Pero, antes de entrar en el examen del fondo de la duda suscitada por el órgano judicial, hemos de referirnos a otra cuestión a la que se alude, también con carácter previo, en el Auto de planteamiento. Indica la Magistratura de Trabajo su vacilación entre el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, y el previo o simultáneo de una «cuestión prejudicial» ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, siguiendo la línea iniciada por el Tribunal Central de Trabajo, que así lo hizo mediante Auto de 21 de marzo de 1986. Esa referencia a dicha «cuestión prejudicial» (en realidad han sido cinco las

cuestiones planteadas con similar objeto ante el Tribunal comunitario europeo por el Tribunal Central de Trabajo español), aconseja reseñar, siquiera brevemente, cuál ha sido la respuesta obtenida por las mismas en el ámbito comunitario en que fueron formuladas. Evidentemente, la resolución del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no constituye precedente que resuelva, mediante su aplicación automática, la presente duda: ello sería, ante todo, inadecuado, porque aquella decisión se pronuncia sobre una duda suscitada en un plano jurídico diferente, cual es el del Derecho comunitario europeo; pero, además, en este supuesto y como ya se ha indicado anteriormente, son otras las decisiones, recaídas en este mismo ámbito constitucional, que deben considerarse como precedente esencial en la resolución del actual proceso constitucional.

Dicho lo anterior, ha de recordarse que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas decidió esas cinco cuestiones planteadas por el Tribunal Central de Trabajo español, mediante resolución de 29 de septiembre de 1987, en la que declaró que ninguno de los preceptos del Tratado de la Comunidad respecto de los cuales se planteaba la eventual infracción comunitaria —arts. 2, 117 y 118— se oponen a que la legislación nacional introduzca una prohibición de acumulación de una pensión de jubilación con una remuneración de funcionario, que implique una reducción de los ingresos de los afectados. De la anterior decisión importa destacar, asimismo, la declaración que el Tribunal comunitario realiza acerca del carácter esencialmente programático de la disposición que establece el artículo 117 del Tratado respecto de la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso; y que, aunque ello no implica que dichos objetivos sociales carezcan de todo efecto jurídico, su realización debe ser el resultado de una política social cuya definición corresponde a las autoridades nacionales competentes. Esta declaración, aun producida en diferente ámbito, merece ser considerada, ante la reiterada referencia que, en el Auto de planteamiento de la presente cuestión, se hace a la regresión que implican las disposiciones cuestionadas y al límite que significan en el deseable progreso económico y social.

5. En el análisis sobre el fondo de la duda constitucional planteada ha de distinguirse, no obstante, entre lo que puede considerarse como núcleo central de la argumentación en el Auto de planteamiento —constituido por la eventual vulneración de los arts. 1, 9.3, 33.3 y 106.2 de la CE— y la lesión de los restantes preceptos constitucionales indicados en el mismo —arts. 31.1, 39.1, 40, 41 y 50 CE—; pues la estimación de estos últimos se encuentra vinculada y depende, en cierta medida, de la respuesta que se dé a la duda que suscitan aquellos preceptos. Por esta razón, y porque el Ministerio Fiscal ha centrado la causa de estimación de la presente cuestión en la vulneración de los principios de irretroactividad y seguridad jurídica consagrados en el artículo 9.3 CE, examinaremos en primer término la infracción del referido precepto constitucional y de los que con él se relacionan, esto es, el valor de la justicia en su vertiente de interdicción de una regulación arbitraria y discriminatoria (art. 1 CE), y la expropiación de derechos, que se afirman adquiridos o consolidados, sin la correspondiente indemnización (arts. 33.3 y 106.2 CE).

Ahora bien, el Auto de planteamiento comienza por sentar la duda de inconstitucionalidad mediante la referencia a tres extremos que considera esenciales, a saber: la situación de compatibilidad entre haberes activos y pasivos de los funcionarios públicos con anterioridad a la promulgación de las normas cuestionadas, su eliminación por éstas, y la inexistencia de una causa que justifique esta última decisión del legislador. Con relación a cada uno de estos extremos es preciso realizar, a su vez, tres puntualizaciones esenciales de las que hemos de partir en la consideración posterior de las infracciones constitucionales que se denuncian.

Respecto de la situación de compatibilidad anterior entre haberes activos y pasivos de los funcionarios públicos, ha de recordarse, en la línea de lo expuesto en la STC 65/1987, fundamento jurídico 18, que dicha situación no constituía sino una situación de hecho excepcional, con respecto a la regla general de incompatibilidad establecida en el Régimen de la Seguridad Social. Pues, en efecto, la Ley General de Seguridad Social (Texto Refundido, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo) establece, en su artículo 156.2, una prohibición general de compatibilidad entre el disfrute de la pensión de jubilación y el trabajo del pensionista. Esta regla de incompatibilidad, que recogía también con anterioridad la Ley Articulada de la Seguridad Social, de 21 de abril de 1966, fue concretada en el artículo 16.1 de la Orden de 18 de enero de 1967, refiriéndola a «todo el trabajo del pensionista, por cuenta propia o ajena, que dé lugar a su inclusión en el campo de aplicación del régimen general, o de alguno de los regímenes especiales de la Seguridad Social, previstos en los números 2 y 3 del artículo 10 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS)». Pues bien, el régimen especial de los funcionarios públicos es uno de los que menciona expresamente el artículo 10 de dicha Ley y que fue establecido por la Ley 29/1975, de 27 de junio, y el Real Decreto 843/1976, de 18 de marzo. De esta forma, la consideración conjunta del artículo 156.2 de la LGSS y de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Orden de 16 de enero de 1967, antes citada, lleva a la conclusión de que, desde el establecimiento de su régimen especial, podían los funcionarios públicos haber quedado afectados por aquella regla general de incompatibilidad. Es cierto, sin embargo, que la práctica administrativa, que se concretó en una Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 29 de junio de 1979 (carente de publicidad oficial), autorizó dicha compatibilidad, pero no lo es menos que ya la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a partir de su Sentencia de 5 de julio de 1986, puso de manifiesto el tratamiento favorable y excepción injustificada que, para los funcionarios públicos, implicaba aquella práctica, así como la corrección que de la misma supuso el artículo 52.1 de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984. Así pues, desde esta primera perspectiva, la situación de compatibilidad respecto de los funcionarios constituía una ventaja o beneficio excepcional y contrario a la normativa general vigente.

En segundo lugar, se alude a la eliminación de dicha situación de compatibilidad por las Leyes aquí cuestionadas. En este punto se ha de precisar que, en efecto, dichas normas han venido a corregir tal situación, como se afirmó en la STC 65/1987, mediante una declaración de sometimiento de los funcionarios públicos al régimen general de incompatibilidades establecido en la LGSS, pero no mediante la supresión total de dicho beneficio, sino a través de la suspensión

de percepción de ambos haberes durante el tiempo en que se desarrolle el trabajo activo y sin merma de las actualizaciones correspondientes a la prestación. En otras palabras, se trata —y así se ha dicho también en la STC 178/1989, fundamento jurídico 10— «de una incompatibilidad temporal, en la medida en que el derecho al percibo de la correspondiente pensión no se pierde por el hecho de optar por el referido puesto de trabajo, sino que su efectividad queda en suspenso por el tiempo que dure el desempeño de dicho puesto, sin que ello afecte, por lo demás, a la actualización de la correspondiente pensión».

En tercer lugar, se afirma por el órgano judicial proponente que no existe justificación en la modificación de la situación de compatibilidad operada por las leyes que se cuestionan. A la vista de lo ya expuesto, no es posible mantener tal apreciación, y basta al respecto con recordar lo dicho en la repetida STC 65/1987 (fundamento jurídico 18), esto es, que el artículo 52.1 de la Ley 44/1983 lleva a cabo la corrección de un tratamiento discriminatorio irregularmente producido, mediante una situación de hecho contraria a la normativa vigente. Esa es su justificación esencial, la supresión de ese beneficio o ventaja de que disfrutaban los funcionarios públicos, en desigualdad con los restantes destinatarios de la normativa general vigente en materia de Seguridad Social.

6. Partiendo de las anteriores premisas, ha de analizarse, a continuación, la eventual vulneración de los diferentes preceptos constitucionales, comenzando por los artículos 1, 9.3, 33.3 y 106.2 de la CE.

En el reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE) debe incluirse asimismo el relativo a la lesión del valor «justicia», que consagra el artículo 1 de la Norma fundamental, porque este último concepto se utiliza por el órgano judicial en el sentido de regulación arbitraria y carente de justificación razonable. Sin embargo, ninguna de esas dos supuestas vulneraciones puede ser admitida. Como se indicó en la STC 108/1986 (fundamento jurídico 18), cuando se examina un determinado precepto legal desde la perspectiva de su supuesta «arbitrariedad», el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional. Pues bien, ambos reproches resultan claramente excluidos en este supuesto: las normas legales cuestionadas han venido a suprimir precisamente la situación de desigualdad de tratamiento a que ya se ha hecho referencia, y en modo alguno se encuentran carentes de fundamento, sino que se justifican precisamente en la supresión de la situación discriminatoria anterior. Por tanto, ni vulneran el principio de interdicción de la arbitrariedad, ni el de justicia, que estrechamente se vincula al mismo, siempre que este último concepto no se vacíe de contenido a fuerza de extenderlo y ampliarlo ilimitadamente, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá a propósito de la «justicia social», a que también se alude en el Auto, y en relación con otros preceptos constitucionales más próximos a dicho concepto.

En lo que hace al principio de seguridad jurídica, entendida su vulneración como incertidumbre o inseguridad ante lo que se afirma previamente como derecho consolidado o adquirido, ha de precisarse, ante todo, que en este caso y según lo expuesto en las SSTC 99/1987, fundamento jurídico 6.º, y 178/1989, fundamento jurídico 10, no cabe hablar de tales derechos adquiridos, sino de una situación de beneficio o ventaja que se ha disfrutado por el funcionario y en

cuyo mantenimiento invariable —contrario a la normativa general vigente— no se estima razonable que tuviese derecho a confiar, por lo que no resulta vulnerado el principio de seguridad jurídica. El derecho a una pensión no debe confundirse con el derecho a que la regulación legal de su percepción pueda ser lícitamente alterada por el legislador, en razón a una causa de incompatibilidad que suspenda temporalmente su disfrute, y que además venga a igualar dicha situación con la regulación establecida en el régimen de la Seguridad Social, respecto de todos los demás destinatarios de la norma.

7. Idénticas consideraciones llevan a excluir también la duda sobre la vulneración del principio de interdicción de la retroactividad, del artículo 9.3 CE, y del derecho a no ser privado de derechos sin indemnización, que consagra el artículo 33.3 de la Constitución; pues si, como se ha señalado, no existe tal derecho a mantener la regulación legal del beneficio por parte del funcionario público, tampoco puede afirmarse que la normativa legal que, por causa de incompatibilidad, suspenda su disfrute, actúe retroactivamente limitando o restringiendo ese supuesto derecho adquirido y previo, que no es tal. Y tampoco puede sostenerse, por la misma razón, que haya existido una privación de tal «derecho», sino la supresión de la mencionada ventaja o beneficio que, por tanto, no incide en el derecho reconocido por el artículo 33.3 CE. Ambas consideraciones no constituyen, por lo demás, sino reiteración de lo que ya se señalara en la STC 65/1987, respecto del artículo 52 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, y en la STC 178/1989, respecto del artículo 3.2 de la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de 26 de diciembre de 1984. En esta última Sentencia se ha afirmado, concretamente, que «modificar el sistema de incompatibilidades de los funcionarios prohibiendo la percepción simultánea de haberes activos y pasivos» no constituye una «ablación de derechos», una expropiación de los mismos sin garantía indemnizatoria, para concluir que «no hay, pues, vulneración del derecho de propiedad del artículo 33.3 de la CE, ni del principio de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales reconocidos en el artículo 9.3 CE, sino sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible; ni el derecho de propiedad tiene que ver con el contenido de la función pública, ni frente a un cambio legislativo de la regulación de dicha función pueden esgrimirse derechos individuales, porque no se trata de la supresión de derechos relativos a la percepción de pensiones, sino de establecimiento de límites que no privan al beneficiario de derechos individuales, en cuanto éstos no resultan sino de una regulación o sistema legal, por lo que, a lo sumo, puede hablarse de privación de un beneficio o ventaja, pero no de un derecho constitucionalmente reconocido».

La infracción del artículo 106.2 CE, que aparece vinculada en el Auto de planteamiento a lo argumentado en torno a la lesión del artículo 33.3 de la CE, resulta también excluida por simple remisión a lo que se señaló en la STC 134/1987, esto es, que «la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del citado artículo de la Constitución, pues entre el funcionamiento de los Servicios a que aquel precepto se refiere no puede comprenderse la función del legislador».

8. Despejada la duda acerca de la vulneración de los anteriores preceptos, procede examinar ahora la de

un segundo grupo de artículos constitucionales que en la argumentación del órgano judicial se vinculan a la infracción del objeto general consistente en el progreso social y económico. Se afirma así, en el Auto de planteamiento, que al suprimirse, mediante la disposiciones cuestionadas, una segunda fuente de ingresos del funcionario, privándole de un derecho previamente reconocido y adquirido por el mismo, se han podido lesionar concretamente los siguientes preceptos: el artículo 31.1 CE (contribución a los gastos públicos en condiciones de igualdad y progresividad y sin medidas confiscatorias) y, en relación con el mismo, el derecho de igualdad que consagra el artículo 14 de la CE, el artículo 39.1 CE (protección social y económica de la familia), el artículo 40 CE (promoción del progreso social), el artículo 41 CE (establecimiento de un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad) y, finalmente, el artículo 50 CE (derecho a una pensión adecuada y periódicamente actualizada).

La lesión de los dos primeros preceptos ha de descartarse en virtud de lo ya expuesto respecto de las primeras vulneraciones constitucionales examinadas porque, según se ha razonado, ni puede hablarse en este supuesto de expropiación o confiscación de derechos patrimoniales, ni puede mantenerse tampoco que esta regulación del legislador, que suprime el disfrute de aquel beneficio o ventaja, causa desigualdad alguna, sino todo lo contrario, esto es, la supresión de una discriminación preexistente, y la corrección de un desequilibrio previo, respecto de los restantes perceptores de prestaciones que, según la regla general del régimen de Seguridad Social, se encontraban afectados por tal incompatibilidad.

9. Por último, y en lo que hace a la presunta inflación de los artículos 39.1, 40, 41 y 50 de la Constitución, se ha de partir de la consideración, expuesta en varias resoluciones de este Tribunal, acerca de la naturaleza esencial del sistema de Seguridad Social y de las prestaciones que en él se integran. Así, «el carácter público y la finalidad constitucionalmente reconocida del sistema de 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. 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» (STC 65/1987, fundamento jurídico 17).

Pues bien, descendiendo al supuesto que se examina, ha de destacarse también la infracción de los citados preceptos constitucionales porque, en primer lugar, no es a la garantía del equilibrio cuota-prestación a lo que tiende el sistema, sino al remedio o corrección de situaciones de necesidad, que es lo que constituye su finalidad esencial: el legislador no hace, pues, sino apreciar esas necesidades, teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades de medios y las necesidades de los diversos grupos sociales. Finalmente, se ha de señalar también que, en el supuesto que nos ocupa, esa regulación legal que, en efecto, ha modificado la situación de compatibilidad existente y ha suprimido el beneficio de doble percepción que se disfrutaba con anterioridad, se ha realizado mediante la suspensión temporal de su disfrute, pero sin afectar ni a la actualización de la correspondiente pensión, ni a su misma percepción, bien en el futuro, una vez que el funcionario deje de percibir sus ingresos o haberes activos, o bien en el presente, en el supuesto de que el interesado opte ya por la percepción única de la prestación pasiva. Todo lo cual lleva, necesariamente, a desestimar también, en relación con este último grupo de preceptos, la duda de constitucionalidad que se ha planteado.

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 la cuestión de inconstitucionalidad número 1166/1986, planteada por la Magistratura de Trabajo (actual Juzgado de lo Social) número 9 de Madrid.

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

Dada en Madrid a 5 de abril de 1990.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.