

STC 114/1987, de 6 de julio (Sala 2.ª)

Recurso de amparo núm. 801/1986 (RA-656)

Ponente: Magistrado don Jesús Leguina Villa
(*B. O. E.* de 29 de julio de 1987)

Constitución: Art. 14 (Igualdad ante la ley). Exigencia de buena conducta para causar derecho a pensión de retiro a militares voluntarios de Africa.

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Recurso de amparo contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de fecha 9 de junio de 1986, dictada en el recurso 234/1985, y contra Resolución del Consejo Supremo de Justicia Militar de 4 de julio de 1984.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Otorgar el amparo solicitado.

III. Jurisprudencia

El derecho a la igualdad ante la Ley, en opinión del demandante y del Ministerio Fiscal, se ha vulnerado porque sólo a los militares voluntarios en Africa, sujetos a la Ley de 13 de mayo de 1932, se les exige como requisito para causar derecho a pensión de retiro haber observado buena conducta, lo que no se impone, a estos mismos efectos, a ningún otro trabador por cuenta ajena, ora preste sus servicios por medio de un vínculo contractual, ora tenga la condición de funcionario.

1. Para el TC, condicionar el derecho a pensión de retiro a la observancia de buena conducta, como establece el artículo 5.º de la Ley de 13 de mayo de 1932, produce una lesión del derecho constitucional de igualdad ante la ley, incluso si por mala conducta se entiende exclusivamente, a estos efectos, la comisión de un ilícito penal. Ello es así porque el establecimiento de un requisito semejante y su valoración en el caso concreto no guardan relación directa con la finalidad perseguida por el citado precepto, que no es otra que la de asegurar unos haberes pasivos a quienes hayan servido buena parte de su vida laboral como voluntarios del Ejército destinados en Africa.

La ley puede condicionar el nacimiento del derecho a una pensión de retiro o de jubilación a la observancia de determinados requisitos objetivos, tales como el haber prestado servicio durante un cierto tiempo, según establece la Ley de 13 de mayo de 1932, o el de haber cotizado durante un cierto tiempo como trabajador o funcionario para generar tal derecho, según establecen otras disposiciones. Pero no puede vincular dicha consecuencia prestacional a la observancia de ciertas condiciones que, como la buena conducta, no guardan relación razonable de causalidad con la finalidad perseguida y que, en cuanto que permiten diferenciar entre unos y otros ciudadanos españoles, introducen desigualdades de trato contrarias a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución.

Por todo ello, el artículo 5.º de la Ley de 13 de mayo de 1932, en lo que respecta a la observancia de buena conducta para tener derecho a pensión de retiro, debe entenderse derogado por la Constitución [5].

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 801/1986, promovido por don Pedro Moreno Alonso, representado por la Procuradora doña Isabel Torres Coello y bajo la dirección del Letrado don Vicente Somoano Prieto, contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de fecha 9 de junio de 1986, dictada en el recurso 234/1985, y contra Resolución del Consejo Supremo de Justicia Militar de 4 de julio de 1984, denegatoria de petición de haber pasivo. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. El 14 de julio de 1986 tuvo entrada en este Tribunal un escrito por el que don Pedro Moreno Alonso, en su propio nombre, solicitaba se le designase Procurador y Abogado del turno de oficio para interponer recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de fecha 9 de junio de 1986, dictada en los autos 234/1985.

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó, el 23 de julio de 1986, librar comunicaciones al Consejo General de la Abogacía y al Colegio de Procuradores de Madrid para que procediesen a la designación de Procurador que representase y Letrados que dirigiesen al recurrente.

Habiendo recaído la designación en la Procuradora doña Isabel Torres Coello y, en primer lugar, en el Letrado don Vicente Somoano Prieto, la Sección concedió a los mismos, por providencia de 2 de octubre de 1986, un plazo de veinte días para que formularan la correspondiente demanda de amparo, sin perjuicio del derecho del Letrado a excusarse de la defensa.

3. El 5 de noviembre siguiente se presentó por los citados Procurador y Abogado la demanda de amparo, que se funda en las siguientes alegaciones de hecho y de Derecho:

a) El recurrente prestó como voluntario servicios en la Legión durante más de veinticuatro años. En 1972 fue condenado por tráfico de estupefacientes a una pena de nueve meses de arresto menor y un mes de arresto sustitutorio por impago de una multa de 10.000 pesetas. Como consecuencia de ello fue expulsado de la Legión, denegándosele con posterioridad la pensión de jubilación, retiro o haberes pasivos por el Consejo Supremo de Justicia Militar, por silencio administrativo y en reposición. Interpuesto recurso administrativo contra esa denegación fue desestimado por Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1986.

b) Entiende la representación del recurrente que se ha vulnerado el artículo 14 de la Constitución, por cuanto la precitada Sentencia funda la desestimación del recurso en el hecho de que aquél no reúne la condición de haber observado buena conducta que la Ley de 13 de mayo de 1932 establece para alcanzar derecho a pensión de retiro. Pero esta condición atenta contra la Constitución al introducir una discriminación entre los voluntarios militares en Marruecos a quienes afecta dicha Ley y el resto de los trabajadores españoles, bien sean funcionarios, autónomos o por cuenta ajena, a quienes no se les exige la buena conducta para obtener el derecho a pensión de retiro. Siendo la buena conducta una condición o circunstancia personal que afecta a los individuos en algún momento de su vida, pero que no por ello los hace diferentes ante la Ley, la situación del recurrente constituye una discriminación por razón de condiciones o circunstancias personales o sociales, vedada por el artículo 14 de la Constitución.

En consecuencia, se solicita de este Tribunal que declare la anticonstitucionalidad de la condición de buena conducta para tener derecho a la pensión de retiro y reconozca al recurrente su derecho a gozar de la pensión correspondiente a los servicios prestados.

4. Por providencia de 19 de noviembre de 1986, la Sección acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, requerir a la Sala Quinta del Tribunal Supremo para que remitiese testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 234/1985 y emplazase a quienes fueron parte en el mismo para que pudiesen comparecer en el proceso constitucional.

Recibidas las mencionadas actuaciones y personado el Letrado del Estado, la Sección acordó, el 9 de enero de 1987, dar vista de aquéllas al recurrente, al Ministerio Fiscal y al Letrado del Estado para que, en el plazo común de veinte días, pudieran formular alegaciones.

5. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 30 de enero de 1987. Considera, con carácter previo, que, aunque la demanda dice dirigirse contra la Sentencia del Tribunal Supremo en ella aludida, el posible agravio constitucional que se denuncia habría sido cometido por la Resolución del Consejo Supremo de Justicia Militar, que denegó la pensión al recurrente, confirmada por aquella Sentencia. Por ello, sería aconsejable reclamar los antecedentes del Consejo Supremo y, de hacerse así, interesa el Ministerio Fiscal que se le dé vista de los mismos para alegaciones.

De las actuaciones judiciales remitidas resulta que al recurrente se le denegó su derecho a pensión, pese a contar con los años de servicios requeridos, por no haber observado buena conducta, conforme al artículo 5.º de la Ley de 13 de mayo de 1932. Toda persona trabajadora por cuenta ajena, en actividad privada o del sector público, tiene derecho a pensión al llegar a cierta edad. Es un logro social que responde a una elemental razón de justicia, que es uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento (art. 1.º de la Constitución) y que asimismo se expresa en el artículo 50 del Texto Constitucional, según el que «los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad». Reconocido tal derecho, queda fuera de cualquier contingencia extralaboral, como puede ser la conducta personal del interesado. Esto es incuestionable en el orden laboral y también en el de los funcionarios, civiles (art. 50 de la Ley articulada de 7 de febrero de 1964) o militares y asimilados (art. 12.2 del Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de 13 de abril de 1972). En más de una ocasión, el Tribunal Constitucional se ha referido a la singularidad del servicio de armas, donde nociones como las de disciplina y honor cobran un especial relieve que autoriza justificadamente un trato diferenciado. Pero éste no es el caso, cuando de derechos pasivos se trata. La exigencia de buena conducta acreditada para obtener pensión de retiro en una particularidad que sólo se exige a los militares voluntarios en Africa, según la citada Ley de 1932. Ninguna objeción hay que oponer a que la buena conducta se imponga en otros órdenes, como el de la permanencia en filas, pero nunca como condición para percibir la pensión. Este elemento es discriminatorio, pues no se advierte una causa objetiva y razonable que lo justifique y pugna con el valor supremo de justicia que proclama la Constitución, faltando al principio y derecho fundamental a la igualdad, lo que hace a la pretensión de amparo acreedora de ser estimada.

6. El 2 de febrero siguiente se recibieron las alegaciones del Letrado del Estado, quien, por el contrario, solicita se deniegue el amparo solicitado. Según señala, en la demanda se mencionan como término de comparación tanto a los funcionarios como a los demás trabajadores, autónomos o por cuenta ajena, afirmando-se que en ninguno de estos colectivos se produce la pérdida del derecho a una pensión de retiro que se base en la mala conducta del afectado. Pero la situación de quienes sirven o han servido en la Legión no es equiparable a la de ninguno de los colectivos a que se re-

fiere al actor, pues existe una circunstancia que impide la equiparación pretendida, a saber, la inexistencia absoluta de cotización por parte de aquéllos que pueda generar derecho alguno a pensión. El señor Moreno Alonso, al igual que todas las demás personas que han prestado sus servicios en la Legión en las condiciones en que él lo hizo —ése sería el término de comparación relevante a efectos de considerarse la existencia o inexistencia de la discriminación denunciada—, no tiene otros derechos que los que le reconoce la Ley de 13 de mayo de 1932. Debe tenerse en cuenta además que la buena conducta exigida por el artículo 5.º de esta Ley opera como un requisito que condiciona el nacimiento y no la pérdida del derecho a pensión, por lo que al recurrente no se le ha quitado un derecho ya adquirido. El no nacimiento del derecho, en cualquier régimen de derechos pasivos o seguridad social que se considere, conduce a la misma situación la inexistencia de derecho a pensión. Por último, lo que el recurrente demanda es una pensión de retiro y en ningún supuesto puede devengarla por cuanto no adquirió nunca la situación de retirado, dado que fue expulsado del Ejército como consecuencia de la condena penal de que fue objeto. No existe, por tanto, la discriminación que se denuncia.

7. Mediante su escrito de 7 de febrero de 1987, la representación del solicitante de amparo se ratificó en el contenido del escrito de demanda.

8. Por providencia de 18 de marzo de 1987, la Sección acordó, a la vista de las alegaciones del Ministerio Fiscal y para mejor proveer, solicitar del Consejo Supremo de Justicia Militar la remisión de testimonio del expediente instruido con motivo de la solicitud de concesión de haber pasivo por parte de don Pedro Moreno Alonso. Una vez recibido dicho expediente, la Sección, por providencia de 8 de abril, acordó dar vista del mismo al Ministerio Fiscal, Letrado del Estado y Procuradora señora Torres Coello para que pudieran formular alegaciones.

9. A la vista del expediente el Ministerio Fiscal se ratifica en su anterior criterio, según el cual la circunstancia de no haber observado buena conducta, única razón por la que se excluyó al demandante del derecho a pensión conforme al artículo 5.º de la Ley de 13 de mayo de 1932, debe tenerse por discriminatoria. A ello añade que la resolución relativa a la baja del recurrente en el Ejército, publicada en el «Boletín Oficial del Ejército» de 10 de agosto de 1972, decía literalmente que «causa baja en el Ejército, pasando a la situación militar que por su edad le corresponda, debiendo hacerse por el Consejo Supremo de Justicia Militar el señalamiento correspondiente a sus años de servicio, si procede (...) en aplicación de lo dispuesto en la Ley de 13 de mayo de 1932». En aquel entonces el Fiscal Militar dijo que el recurrente no estaba comprendido, como pretendía, en el artículo 12.2 de la Ley de Derechos Pasivos del personal militar o asimilado, aprobada por Decreto de 13 de abril de 1972, pues había sido expulsado del Ejército conforme al artículo 893, párrafo segundo, del Código de Justicia Militar, en cuya virtud, si recayera Sentencia penal condenatoria se tendría por rescindido el compromiso de los militares voluntarios. Pero ni este precepto del Código utiliza la palabra «expulsión», ni aquella resolución habla expresamente de expulsión, sino de baja, que no se ve qué diferencia puede tener con relación a la expresión «separación del servicio» que utiliza la Ley de

los derechos pasivos de los militares asimilados, por lo que la circunstancia de la expulsión no puede tener relevancia para crear una situación distinta con los separados del servicio que permita una consecuencia de tanta gravedad como la exclusión de los derechos pasivos. Tampoco puede hacerse valer que el reclamante era un voluntario, a diferencia de los militares profesionales a que se refiere el Decreto de 13 de abril de 1972, lo que permitiría, sin daño del artículo 14, un tratamiento desigual, pues ello no puede ser nunca razón bastante para justificar una condición —la buena conducta— tan onerosa y excepcional. Por consiguiente, reitera el Ministerio Fiscal su parecer de que procede estimar el amparo.

10. El Letrado del Estado se ratifica también en sus anteriores alegaciones y señala además que la supuesta vulneración del artículo 14 de la Constitución en ningún caso puede alcanzar al recurrente ni alterar la situación personal firme en que se encuentra desde el mes de marzo de 1973, momento en que le fue notificada la resolución denegatoria del recurso de reposición que por aquel entonces interpuso. Intentar ahora el amparo mediante la reproducción de una petición claramente extemporánea, como la dirigida al Consejo Supremo de Justicia Militar en el año 1984, con la que el recurrente ha conseguido reabrir el examen de su caso, representa la alteración de una situación firme y consentida que sólo si la eficacia retroactiva de la Constitución fuera admisible —en contra de los criterios del Tribunal Constitucional (STC 35/1987)— podría tener algún sentido. Por ello vuelve a solicitar el Letrado del Estado la denegación del recurso de amparo.

11. La Procuradora doña María Isabel Torres Coello, en nombre del recurrente, insiste en que lo único que ha motivado el recurso de amparo es que una circunstancia moral como es la buena o mala conducta pueda tener tanta relevancia dentro del campo del Derecho, siendo así que es contraria a la Constitución, que reconoce el derecho al trabajo y a la pensión de jubilación con exclusión de toda discriminación por circunstancias personales o sociales. Finalmente debe tenerse en cuenta la retroactividad de la Ley Penal favorable, que debe ser aplicada, de manera que el delito de que fue acusado el señor Moreno Alonso ha desaparecido y, por consecuencia lógica, la mala conducta que determinó su privación de pensión. Por tanto, se ratifica en su petición de amparo.

12. Por providencia de 24 de junio de 1987 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 1 de julio siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de amparo se promueve contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1986, que desestimó la impugnación formulada por el recurrente contra la denegación presunta por el Consejo Supremo de Justicia Militar del recurso de reposición interpuesto contra resolución del mismo Consejo que denegó al solicitante de amparo la concesión de haber pasivo. Dado que la citada Sentencia declara conforme a Derecho esta última resolución del Consejo Supremo de Justicia Militar de 4 de julio de 1984, el recurso de amparo ha de entenderse dirigido por igual contra ambas resoluciones, pues-

to que la queja de amparo tiene por objeto directo la no concesión al demandante de haberes pasivos tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional.

La denegación de pensión antes dicha resulta de la aplicación al caso del artículo 5.º de la Ley de 13 de mayo de 1932, sobre Servicio Militar de Voluntarios en Marruecos, según el cual, para que tales voluntarios tengan derecho a pensión de retiro «será condición precisa haber observado buena conducta y contar, por lo menos, doce años de servicio, servidos día a día en África». En el momento en que fue presentada su solicitud de pensión, el recurrente en amparo contaba en exceso con tales años de servicio. Por consiguiente, la cuestión de fondo que ahora se plantea y en torno a la cual centran las partes sus argumentos jurídicos se circunscribe a determinar si el mencionado requisito legal de la buena conducta para causar derecho a pensión de retiro es o no contrario a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución.

2. No obstante, antes de analizar la cuestión enunciada, es preciso examinar la objeción apuntada por el Letrado del Estado en su último escrito de alegaciones. Se señala en el mismo que, con su queja de amparo, el recurrente pretende alterar una situación firme y consentida, cuyo examen consiguió reabrir mediante una petición claramente extemporánea dirigida al Consejo Supremo de Justicia Militar en el año 1984, alteración que sólo sería admisible si se otorgara a la Constitución la eficacia retroactiva que rechaza la reciente Sentencia de este Tribunal 35/1987, de 18 de marzo.

De los antecedentes remitidos por el Consejo Supremo de Justicia Militar se desprende, en efecto, que el señor Moreno Alonso solicitó pensión de retiro en el año 1972, después de haber causado baja en el Ejército, solicitud que, con base en la inobservancia de buena conducta, le fue denegada por resolución de la Sala de Gobierno del mencionado Consejo de 26 de septiembre del mismo año, confirmada en reposición por otra de 6 de marzo de 1973, si bien esta última no pudo ser notificada al recurrente. Con fecha 25 de abril de 1984, el señor Moreno Alonso solicitó nuevamente la concesión de haberes pasivos y, ante la desestimación de su solicitud, interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue resuelto por la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1986, ahora impugnada, en sentido también desestimatorio del recurso presentado.

A la vista de estos antecedentes, la objeción formulada por el Letrado del Estado no puede ser atendida. El objeto directo de este recurso de amparo, o por mejor decir, los actos o resoluciones contra los que se promueve, son todos ellos posteriores a la entrada en vigor de la Constitución. Tales actos ahora impugnados resuelven en cuanto al fondo la pretensión deducida por el demandante, sin examinar ni aplicar excepción alguna de inadmisibilidad de la misma, que ni siquiera fue objetada por el Letrado del Estado, como parte demandada, en el proceso ordinario previo a este amparo constitucional.

Sentado lo anterior, importa dejar dicho que el Tribunal Constitucional debe limitarse a enjuiciar la conformidad o no de los actos recurridos con los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y tutelables a través del recurso de amparo (art. 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), y por lo mismo, una vez comprobada la inexistencia de causa alguna de inadmisión de este recurso, este Tribunal no puede extender su competencia al examen de los presuntos

motivos de inadmisión de las acciones o recursos previos al amparo constitucional cuando dichos motivos no han sido alegados por nadie ni tenidos en cuenta por los órganos judiciales a los que compete en exclusiva la aplicación de las leyes. De ahí que, aun aceptando la tesis de que, como cree el Letrado del Estado, la cesión administrativa recurrida en vía contenciosa fuera una simple reiteración de un acto anterior, denegatorio firme y consentido, no por ello la correspondiente excepción procesal, propia de la citada vía judicial, es trasladable sin más al recurso de amparo constitucional, puesto que la misma no se contempla en las normas legales que regulan este recurso extraordinario. Por tanto, no puede calificarse como extemporánea una demanda de amparo promovida contra actos administrativos y judiciales, por medio de los cuales el recurrente consiguió reabrir, según se alega de contrario, un expediente ya fenecido. Y por la misma razón no puede hablarse aquí tampoco de una aplicación retroactiva de la Constitución, que el demandante, por lo demás, no pretende, ni cabe equiparar el presente caso al resuelto por la STC 35/1987, de 18 de marzo, en el que las pretensiones entonces dirigidas a este Tribunal habían sido fallidas por una Sentencia anterior a la Constitución con efectos de cosa juzgada, sin que se hubiese logrado reabrir con posterioridad al examen de la cuestión de fondo planteada.

3. El derecho a la igualdad ante la Ley, que tanto la parte actora como el Ministerio Fiscal consideran lesionado, impone al legislador y a quien aplican la ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentran en situaciones jurídicas equiparables, con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable.

En opinión del demandante y del Ministerio Fiscal, este derecho se ha vulnerado en la ocasión ahora contemplada porque sólo a los militares voluntarios en Africa, sujetos a la Ley de 13 de mayo de 1932, se les exige como requisito para causar derecho a pensión de retiro haber observado buena conducta, lo que no se impone, a estos mismos efectos, a ningún otro trabajador por cuenta ajena, ora preste sus servicios por medio de un vínculo contractual, ora tenga la condición de funcionario. Concretando aún más el término de comparación, la separación del servicio por la comisión de un delito —que es el supuesto de autos, aunque subsumido en el concepto más difuso de mala conducta—, no implicaría la pérdida del derecho a percibir haberes pasivos por parte de los funcionarios separados o inhabilitados (art. 50.4 del Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964), ni, más específicamente, en el caso de los funcionarios militares o asimilados (art. 12.2 del Decreto de 13 de abril de 1972, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos del personal militar y asimilado).

A ello opone el Letrado del Estado que, a efectos de la percepción de pensiones de jubilación o del disfrute de derechos pasivos, no es equiparable la situación jurídica de los militares voluntarios en Marruecos, de un lado, y la del resto de los trabajadores por cuenta ajena y funcionarios civiles o militares, de otro, toda vez que aquéllos, al contrario que éstos, no cotizan para generar derecho alguno a pensión, por lo que no consolidan derechos adquiridos a tales efectos: Sus derechos no nacen mientras no concurren los requisitos legalmente preestablecidos.

Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico no contiene un criterio igualatorio general en virtud del cual todos los trabajadores, o al menos los trabajadores por cuenta ajena, tengan reconocido el derecho a obtener una pensión de retiro en las mismas o semejantes circunstancias y con los mismos o semejantes requisitos. Entre los principios rectores de la política social y económica, la Constitución proclama el deber de los poderes públicos de mantener «un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» (art. 41) y, más en concreto, el de garantizar, «mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad» (artículo 50). Ello obstante, tales principios sólo pueden ser alegados —ante la Jurisdicción ordinaria y, en recursos contra sus decisiones, en la vía de amparo constitucional— «de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». En consecuencia, corresponde al legislador determinar el alcance del derecho de los ciudadanos a obtener y la correlativa obligación de los poderes públicos de otorgar una pensión durante la tercera edad, estableciendo los requisitos y condiciones que se precisen para hacer efectivo ese derecho. En el ejercicio de su potestad, el legislador puede, sin duda, contemplar una pluralidad de situaciones jurídicas diversas y regularlas de manera diferentes, sin que la Constitución le constriña al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho a la pensión de retiro o de la pérdida del mismo. En tal sentido, es claro que existe una diferencia esencial entre los supuestos legales en que tal derecho se adquiere o consolida mediante la exacción de cuotas obligatorias durante un cierto período de tiempo y aquellos otros en que esta contraprestación previa no se impone, como es el caso de los militares voluntarios a que se refiere la Ley de 13 de mayo de 1932. Desde el punto de vista de la causación o pérdida de los derechos pasivos, no es por tanto exigible que la ley establezca una regulación homogénea, toda vez que unas y otras situaciones no son jurídicamente equiparables.

Ahora bien, cualesquiera que sean las diferencias que legítimamente se establezcan entre las situaciones jurídicas reguladas, es obvio que la Ley no puede en ningún caso introducir criterios de distinción con diversidad de efectos jurídicos que no sean objetivos y razonables o que impliquen, generen o permitan algún tipo de discriminación por razón de las condiciones o circunstancias personales o sociales de los afectados por la norma. Sin necesidad de forzar la comparación con quienes se encuentran en situación distinta, la utilización de tales criterios o exigencias discriminatorias siempre produciría un resultado contrario a la Constitución en el ámbito del colectivo restringido contemplado por la norma especial. En otros términos y por lo que hace al presente caso, la denegación de una pensión de retiro al militar voluntario en Africa que, habiendo cumplido los años de servicio requeridos, no haya observado buena conducta, supone un trato desigual respecto de los demás militares voluntarios que, por haberla observado, tienen derecho a percibir la pensión. Por tanto, el artículo 5.º de la Ley de 13 de mayo de 1932, al imponer el requisito de la buena conducta, no sólo establece un criterio de distinción frente a quienes se encuentran bajo el ámbito de cobertura de otros regímenes legales de jubilación o derechos

pasivos, sino también en el seno mismo del colectivo cuya situación jurídica es regulada por dicha Ley. La exigencia de buena conducta determina, por tanto, un trato desigual ante situaciones idénticas, lo que por sí mismo advierte sobre la improcedencia de afirmar que en la presente demanda de amparo no existe un término de comparación válido para contrastar el contenido de las resoluciones recurridas desde la perspectiva del derecho a la igualdad ante la Ley.

4. Sentado lo anterior, es preciso analizar si el requisito de la buena conducta a que hace referencia el artículo 5.º de la mencionada Ley de 1932 introduce un elemento de distinción que haya de considerarse discriminatorio.

El deber de observar buena conducta, de cuyo incumplimiento derivan determinadas consecuencias jurídicas desfavorables, se establece en nuestro ordenamiento por una serie de normas, no escasas en número. Examinadas en su contexto, no todas ellas parecen referirse al mismo concepto, aunque utilicen la misma expresión, que en todo caso es susceptible de interpretaciones diversas. Entendido en su significado más abstracto —y también más común—, aquel deber hace referencia no tanto a la actuación del ciudadano en el seno de relaciones jurídicas concretas, cuanto al comportamiento global del individuo, incluso en sus relaciones privadas, enjuiciable desde una perspectiva metajurídica, de acuerdo con los valores morales arraigados o con las pautas de conducta, sea de la colectividad en su conjunto, sea de grupos sociales más restringidos.

En un sentido más restrictivo, la inobservancia de buena conducta puede interpretarse como comportamiento ilícito y antijurídico del sujeto afectado. Así ocurre en el presente caso, en el que la apreciación de la conducta desarreglada del recurrente no deriva de su actitud moral en las relaciones públicas o privadas, sino, en concreto, del hecho de haber sido condenado por Sentencia firme como autor de un delito. Sin perjuicio de que tampoco en esta acepción restrictiva la referencia normativa a la buena conducta sea la más afortunada, no puede concluirse de ello que semejante interpretación haya de considerarse inconstitucional en todo caso. Pues, en efecto, con independencia de las consecuencias sancionadoras que se deriven de la comisión de hechos o la omisión de deberes concretos, tipificados como infractores, el ordenamiento puede anudar legítimamente en ciertos supuestos determinadas consecuencias gravosas al incumplimiento de deberes jurídicos explícitos de trascendencia pública, genéricamente descritos como deber de observancia de buena conducta, cuando así lo exija razonablemente el interés público que con ello pretende protegerse. Así ocurre sobre todo en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción, cuando aquellas exigencias se vinculen directamente a garantizar la específica disciplina, cohesión interna o respetabilidad pública de las instituciones en que se desenvuelven dichas relaciones. Por ello, si no es admisible la apelación a un concepto abstracto de buena conducta, referido al comportamiento general del individuo en sus relaciones sociales o jurídicas, cuya inobservancia genere por sí mismas consecuencias jurídicas gravosas para su autor, sí puede serlo como noción concreta referida a conductas singulares jurídicamente debidas en razón de interés público protegido por la norma que impone dicho requisito. Pero conviene advertir que incluso en este último supuesto el principio de igualdad impone como

canon de su constitucionalidad que la exigencia normativa de buena conducta guarde una directa y razonable relación con la finalidad perseguida por la misma norma o con las consecuencias jurídicas concretas que se deriven de su incumplimiento, pues, en caso contrario, introduciría un factor de diferenciación que habría que calificar de discriminatorio, ya que, como queda dicho, hay que entender por tal toda diferencia de trato que carezca de justificación no sólo objetiva, sino también razonable desde el punto de vista de la finalidad de la norma en cuestión.

5. Las observaciones precedentes nos sitúan ya en condiciones de dar una respuesta afirmativa a la pretensión de amparo que se nos formula por el recurrente. De acuerdo con el conjunto de nuestro razonamiento, resulta evidente, en efecto, que condicionar el derecho a pensión de retiro a la observancia de buena conducta, como establece el artículo 5.º de la Ley de 13 de mayo de 1932, produce una lesión del derecho constitucional de igualdad ante la ley, incluso si por mala conducta se entiende exclusivamente, a estos efectos, la comisión de un ilícito penal. Ello es así porque el establecimiento de un requisito semejante y su valoración en el caso concreto no guardan relación directa con la finalidad perseguida por el citado precepto, que no es otra cosa que la de asegurar unos haberes pasivos a quienes hayan servido buena parte de su vida laboral como voluntarios del Ejército destinados en Africa. Si la exigencia de buena conducta en las relaciones de sujeción especial que aquella Ley regula podría tener una justificación objetiva y razonable en relación con la tutela de la disciplina, la cohesión o la imagen pública de la institución considerada, de la que podrían derivarse legítimas consecuencias en orden, por ejemplo, a la permanencia de los voluntarios en el servicio activo, no la tiene, en cambio, como requisito necesario para el nacimiento del derecho a pensión. Aquel requisito es completamente extraño a esta finalidad, lo que se demuestra no sólo por el hecho de que en otros ámbitos laborales o funcionariales, incluso en la organización militar, el comportamiento antijurídico de los interesados carece de toda relevancia en lo que concierne a sus derechos pasivos o de jubilación, sino también, y de modo muy singular, porque la propia Constitución, en su artículo 25.2, reconoce el derecho de los condenados a pena de prisión de un trabajo remunerado «y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social».

En resumidas cuentas, la ley puede condicionar el nacimiento del derecho a una pensión de retiro o de jubilación a la observancia de determinados requisitos objetivos, tales como el haber prestado servicio durante un cierto tiempo, según establece la Ley de 13 de mayo de 1932, o el de haber cotizado durante un cierto tiempo como trabajador o funcionario para generar tal derecho, según establecen otras disposiciones. Pero no puede vincular dicha consecuencia prestaciones a la observancia de ciertas condiciones que, como la buena conducta, no guardan relación razonable de casualidad con la finalidad perseguida y que, en cuanto que permiten diferenciar entre unos y otros ciudadanos españoles, introducen desigualdades de trato contrarias a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución.

Por todo ello, el artículo 5.º de la Ley de 13 de mayo de 1932, en lo que respecta a la observancia de buena conducta para tener derecho a pensión de retiro, debe entenderse derogado por la Constitución. Y, en cuanto que las resoluciones posteriores a la Constitución aho-

ra impugnadas deniegan la solicitud del recurrente de que se reconozca su derecho a una pensión de retiro en razón, exclusivamente, de que no cumple el requisito de la buena conducta, procede declarar asimismo que dichas resoluciones son contrarias a la Constitución, debiendo reconocerse al solicitante de amparo el derecho a alcanzar una pensión de retiro en condiciones de igualdad.

FALLO

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

Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado por don Pedro Moreno Alonso y, en su virtud:

a) Anular la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1986, dictada en los au-

tos 234/1985, y la Resolución del Consejo Supremo de Justicia Militar de 4 de julio de 1984.

b) Reconocer el derecho del solicitante de amparo a que su solicitud de obtener una pensión de retiro en razón de sus años de servicio como militar voluntario en Africa se resuelva de acuerdo con la legislación aplicable, en condiciones de igualdad y sin que por ello se le pueda exigir a tal fin el requisito de haber observado buena conducta.

c) Retrotraer las actuaciones seguidas ante el Consejo Supremo de Justicia Militar al momento inmediatamente anterior al de la resolución arriba indicada.

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

Dada en Madrid a 6 de julio de 1987.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.