

imponía al órgano judicial bien el haber otorgado un plazo para subsanar el defecto cometido al formalizar el recurso de casación, bien el haberlo tenido ya por subsanado en el momento de resolver sobre la admisión. Al no haberlo acordado así, vulneró el derecho a la tutela judicial y más concretamente, el derecho al acceso a los recursos legalmente establecidos, se integra en dicho derecho fundamental.

#### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y en consecuencia:

**14327** Sentencia 100/1990, de 30 de mayo. Cuestiones de inconstitucionalidad 722, 723 y 766/1985, 1.309/1986 y 853/1989 (acumuladas). En relación con el artículo 12, a) y b), de la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985, y artículo 14 de la Ley Foral 19/1986, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1987.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, 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 Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado.

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 722, 723 y 766/1985, 1.309/1986 y 853/1989 planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, por supuesta inconstitucionalidad del art. 12, a) y b), de la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985, y 14 de la Ley Foral 19/1986, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1987. Han sido partes el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y el Gobierno y el Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra, y ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Los hechos que dan lugar a la cuestión de inconstitucionalidad 722/1985, son, en síntesis, los siguientes:

A) Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, don José Uriz Beriain y seis personas más, funcionarios forales jubilados de la Diputación Foral de Navarra, el 9 de febrero de 1985, interpusieron por el procedimiento de la Ley 62/1978, de 27 de diciembre, recurso contencioso-administrativo impugnando sus nóminas personales correspondientes al mes de enero de 1985 en lo referente a que se exceptuaban de las actualizaciones e incrementos establecidos para el resto de las pensiones de las clases pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra por la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, aprobatoria de los Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985, y por la Orden Foral 13/1985, de 11 de enero, de desarrollo del mencionado texto legal.

B) En la demanda contencioso-administrativa, se alegó que las citadas nóminas de enero de 1985 producen una clara vulneración del principio de igualdad (art. 14 de la Constitución) de los recurrentes frente a otros funcionarios forales jubilados, ya que a unos se les actualizan sus pensiones mientras que a otros se les congelan, proviniendo tal infracción constitucional del art. 12 a), de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, por lo que lo realmente cuestionado es la constitucionalidad de la Ley Foral. Asimismo, se infringen otros preceptos constitucionales (entre ellos el art. 50) y se conculcan los derechos adquiridos de los recurrentes que gozan de expreso reconocimiento en el acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 28 de noviembre de 1987 y en la base 15 y concordantes del acuerdo de la misma Diputación de 14 de julio de 1973, en relación con el art. 49 b) y la Disposición adicional tercera, párrafo segundo, de la Ley Orgánica

1.º Anular el Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 1988, en el recurso de casación núm. 1.134/1987.

2.º Reconocer al demandante de amparo el derecho a la tutela judicial efectiva y,

3.º Restablecer al demandante en la integridad de dicho derecho y a tal efecto retrotraer las actuaciones judiciales al momento procesal de la admisión del recurso de casación, para que resuelva la Sala sobre éste, considerando subsanado el defecto inicialmente apreciado.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Firmados y rubricados.

13/1982, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, L.O.R.A.F.N.A.). De ahí que se solicitara de la Sala el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad de conformidad con los arts. 35 y concordantes de la LOTC.

C) Dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 30 de mayo de 1985, acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 12 de la Ley Foral 21/1984 por posible infracción del art. 14, en relación con el art. 50, ambos de la Constitución.

El Ministerio Fiscal, en escrito de 3 de junio de 1985, aceptó la remisión de la cuestión al Tribunal Constitucional, mientras que en su escrito el Abogado del Estado suplicó de la Sala dicte Auto declarando no haber lugar a plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Por su parte, la actora, con amplia cita de Sentencias de este Tribunal Constitucional relativas a los requisitos necesarios para la elevación de la cuestión de inconstitucionalidad, sostuvo la procedencia de que por la Sala se plantease la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 12 de la Ley Foral 21/1984, por disconformidad con los arts. 9, 23.2, 31.3, 33.3, 50 y 53.3 de la Constitución, por vulnerar el derecho fundamental a la igualdad ante la Ley (art. 14 de la Constitución) y por no respetar los derechos adquiridos de los recurrentes consagrados en la Disposición adicional tercera, párrafo segundo, de la L.O.R.A.F.N.A.

Por el contrario, la Comunidad Foral de Navarra, dando por reiterados los argumentos ya expuestos en la contestación a la demanda, suplicó de la Sala acordase la no elevación al Tribunal Constitucional de la cuestión de inconstitucionalidad.

D) Por Auto de 18 de junio de 1985, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 12 a), de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985, por posible infracción de los arts. 14, en relación con el 50, ambos de la Constitución, y de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A., ordenando remitir a este Tribunal Constitucional testimonio de los autos principales y de las alegaciones formuladas por las partes y el Ministerio Fiscal, con suspensión de las actuaciones.

En la referida resolución, tras afirmarse que el art. 12 a), de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, es el único sustento jurídico del fallo a dictar en el recurso contencioso-administrativo núm. 116/1985, del que conoce, ya que, si el señalado artículo se acomoda al texto constitucional, la limitación de incremento de las pensiones de que se trata estará bien determinada, mientras que, en caso contrario, procederá el incremento solicitado, expuso la Sala la fundamentación de su duda de constitucionalidad en los siguientes términos:

a) El límite impuesto a las pensiones de determinados funcionarios puede vulnerar el art. 14, en relación con el art. 50, ambos de la Constitución, al establecer un posible trato discriminatorio con el resto de los jubilados, considerados globalmente, a los que no se aplica tal restricción.

b) El artículo controvertido puede también vulnerar el Amejoramiento del Fuero, que establece en su disposición adicional tercera el superior principio del respeto a los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que tengan los funcionarios y personal de la Diputación e Instituciones dependientes de la misma, quedando subrogada la Comunidad Foral de Navarra en todos los derechos y obligaciones de la antigua Diputación Foral en relación con los concedidos por Acuerdo de la Diputación de 28 de noviembre de 1957 sobre Haberes de Clases Pasivas y base 15 del Acuerdo de 14 de julio de 1973 sobre Personal, siendo así que la mencionada disposición adicional integra el total ordenamiento constitucional en la Comunidad Foral de Navarra.

E) Por providencia de 25 de septiembre de 1985, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas promoviendo la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus Presidentes.

al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo improrrogable de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren pertinentes; asimismo acordó publicar la admisión a trámite en el «Boletín Oficial del Estado» y de Navarra.

F) Por escrito presentado el 28 de octubre de 1985 formuló sus alegaciones el Fiscal General del Estado, interesando la desestimación de la cuestión con arreglo a los siguientes argumentos, sintéticamente expuestos:

a) Tras resumir en lo esencial y con carácter general el contenido de diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con el art. 14 de la Constitución, advierte que en el Auto por el que se eleva la cuestión de inconstitucionalidad, aunque no se menciona el art. 41 de la Constitución, su evidente conexión con el art. 50 de la misma, que si se invoca, obliga a señalar, como reflexión previa, que la «suficiencia» de las prestaciones del régimen público de la Seguridad Social no parece que pueda postularse de forma abstracta, genérica e ilimitada, sino en relación con su contexto social específico, lo que implica que la «suficiencia» de las pensiones de jubilación no puede fijarse *a priori* y menos bloquearse constitucionalmente, en términos que siempre serán desbordados históricamente y desconectados de la entera realidad social en un momento dado.

Por ello mismo, el art. 50, inciso primero, de la Constitución, que es, en alguna medida, una manifestación específica del art. 41 y su complemento, al establecer que los poderes públicos garantizarán que las personas que se encuentren en la tercera edad tengan suficiencia económica, no incorpora, sin embargo, una obligación de los poderes públicos rígida ni necesariamente igual para todos, pues lo que es suficiente o no puede variar según los casos. De otra parte, según el mismo art. 50, las pensiones de jubilación han de ser «adecuadas» y «periódicamente actualizadas». La «adecuación» tiene su razón de ser en el conjunto de circunstancias que concurren en cada persona o grupo de personas y no supone que haya de quebrar el principio de trato razonablemente igualitario por el hecho de que la protección pueda enmarcarse en unos límites máximos y mínimos. Y en cuanto a la «actualización periódica», es evidente que la Constitución no ha establecido los criterios concretos para determinar la actualización, que es lo que corresponde hacer al legislador ordinario.

b) El legislador estatal, en el art. 51, párrafo último, de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, ha marcado un límite de pensiones de jubilación para un futuro próximo que podrá ser revisable, en su caso, a medio o largo plazo, tratando de armonizar las pensiones con las posibilidades presupuestarias y, a la vez, buscando garantizar una percepción que armonice con las de carácter salarial en la vida activa. En este sentido, reproduciendo el argumento ya expuesto por la propia Fiscalía General del Estado en las cuestiones de inconstitucionalidad 494 y 561/1985 a propósito del referido art. 51 de la Ley estatal 44/1983, cabe afirmar ahora que, si se acepta un salario mínimo interprofesional y a la vez una pensión mínima en armonía con aquél, o por lo menos a esto se tiende, no hay obstáculo a que en la medida en que el salario activo es mayor, también sea mayor la pensión de jubilación, pero dentro de unos límites o marco que no lleven a desproporción carente de justificación razonable. Y si la cuestión se enfoca no tanto desde la perspectiva de si el «tope» de 187.950 pesetas es inconstitucional, sino desde la posible incorrección de no revalorizar cierto tipo de pensiones durante el ejercicio presupuestario correspondiente —aquellas «cuya cuantía mensual (sean únicas o en concurrencia con otras de las Administraciones Públicas) sea igual o superior a 187.950 pesetas», tal como establece el art. 12 a) de la Ley Foral 21/1984—, hay que decir que ese condicionamiento conecta con situaciones determinadas, entre las que no es la menor, ciertamente, la disponibilidad real de recursos económicos, sin que, de otra parte, suponga congelar a perpetuidad la actualización de las pensiones.

La previsión cuestionada determina, pues, que los favorecidos por la medida son así los desfavorecidos por percibir menos. Lo que no quiebra el principio de igualdad sino que, en último término, y desde una perspectiva exclusivamente constitucional, lo refuerza (art. 9.2 de la Constitución). Si se garantizan pensiones mínimas también pueden establecerse techos máximos, siempre que éstos, como la Constitución exige —y es lo único que exige—, garanticen «la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad», ya que no es trasladable sin más la ecuación exacta, propia del seguro privado, cuota-prestación, al juzgar aquí más factores y entre ellos la insoslayable limitación de las disponibilidades financieras. La propia jurisprudencia constitucional (SSTC 68/1982 y 121/1983) ha puntualizado que la idea de correspondencia entre la cotización y la percepción no es una relación automática «y no puede utilizarse como criterio para determinar la validez de las normas», por lo que parece claro que, sin desconocerlo, hay una superación decidida del principio de sinalematividad, más propio del campo del seguro privado.

Por todo ello, resulta claro que el precepto cuestionado no vulnera el art. 14 de la Constitución, en relación con el art. 50 de la misma.

c) Por lo que respecta al segundo aspecto del problema —la posible vulneración por el artículo cuestionado de la disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A.—, comienza señalando el Fiscal General del

Estado que ya con ocasión del recurso de inconstitucionalidad 38/1981 se debatió asunto similar al de la presente cuestión de inconstitucionalidad, habiéndose afirmado por la correspondiente STC 27/1981, en su fundamento jurídico 10.º, párrafo décimo, que «desde el punto de vista de la constitucionalidad debemos rehuir cualquier intento de aprehender la huidiza teoría de los derechos adquiridos, porque la Constitución no emplea la expresión "derechos adquiridos" y es de suponer que los constituyentes la soslayaron, no por modo casual [...], porque esa teoría de los derechos adquiridos [...] no concierne al Legislativo, ni al Tribunal Constitucional cuando procede a la función de defensa del ordenamiento, como intérprete de la Constitución».

A ello se añade que los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1.ª de la Constitución son expresiones, de una u otra forma, del art. 14 de la misma, y reafirman —desde la solidaridad— la igualdad básica de todos los españoles, cualquiera que sea la Comunidad Autónoma a que pertenezcan, lo que es pertinente subrayarlo si se tiene en cuenta que el artículo controvertido es idéntico, en lo esencial, al art. 51, párrafo último, de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado, con lo que se constata, además, que determinado grupo de ciudadanos navarros —los funcionarios jubilados de las Administraciones Públicas— en vez de ser discriminados han recibido el mismo trato que todos los del Estado.

Concluyó, en consecuencia, interesando de este Tribunal dicte en su día sentencia desestimatoria de la cuestión propuesta.

Mediante otrosí digo, interés, igualmente, de acuerdo con lo previsto en el art. 83 de la LOTC, la acumulación a la presente cuestión de inconstitucionalidad de la cuestión de inconstitucionalidad 723/1985 planteada por Auto de 29 de junio de 1985 por el mismo órgano judicial, sobre igual precepto y por idéntica causa.

G) Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia de los de Madrid el 2 de noviembre de 1985 y registrado en este Tribunal el día siguiente, don José Manuel Dorremocha Aramburu, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación debidamente acreditada del Parlamento de Navarra, suplicó de este Tribunal Constitucional dicte sentencia por la que se declare la plena conformidad con la Constitución de la Ley Foral 21/1984, de Presupuestos Generales de Navarra formulando a tal efecto las siguientes alegaciones.

a) Comienza señalando que de la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación del principio de igualdad se extrae la conclusión de que el mismo sólo puede aducirse cuando se trate de examinar situaciones iguales, porque la Constitución no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso. De este modo, el art. 12 de la Ley Foral cuya constitucionalidad se cuestiona, ha tratado de forma diferente a pensiones de las clases pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra cuya cuantía económica era distinta: De un lado las inferiores a 187.950 pesetas, que experimentan un incremento del 5 por 100, y de otro las superiores a la cantidad señalada, que no son disminuidas, sino a las que no se aplica incremento alguno.

Teniendo en cuenta, asimismo, que la existencia de diferencias en el trato jurídico no significa de por sí una violación del art. 14 de la Constitución, siempre que la diferencia posea una justificación razonable de acuerdo con el sistema de valores que la Constitución consagra, cabe afirmar que la valoración que ha realizado el legislador navarro apreciando como situaciones distintas las de los pensionistas de las clases pasivas de sus Administraciones Públicas según perciban o no pensiones superiores a 187.950 pesetas, no es una valoración caprichosa o irrazonable, sino que guardando, además, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, da lugar a un resultado en manera alguna contrario al sistema de derechos y libertades constitucionalmente reconocidos. Diversas razones así lo avalan.

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, desde el año 1983 contienen un precepto de carácter análogo, proviniendo el límite de la cuantía de la equiparación que se viene produciendo entre el régimen general de la Seguridad Social de los trabajadores laborales y el de los funcionarios públicos en el régimen de asistencia sanitaria y de derechos pasivos. Así pues, se trata de una justa medida que trata de equiparar razonablemente el régimen de pensiones de las Administraciones Públicas de Navarra al de los trabajadores de la Seguridad Social de nuestro país.

Pero también puede señalarse como *ratio legis* del precepto, el principio de solidaridad, así como el de la búsqueda de la igualdad efectiva del art. 9.2 en relación con el 1.1 y el 14, de nuestra Constitución; y, de otro lado, la insuficiencia de los recursos públicos de las Administraciones a las que afecta la Ley Foral.

b) Atendiendo a lo dispuesto en el art. 50 de la Constitución, cuya finalidad se dirige a garantizar la suficiencia económica de las pensiones, siendo en función de esta suficiencia cuando la cuantía de las mismas habrá de actualizarse, es fácilmente deducible la suficiencia económica de los ciudadanos que, en nuestros días, perciban unas pensiones superiores o iguales a 187.950 pesetas. Razón por la cual, la no aplicación del incremento del 5 por 100 a unas pensiones cuya cuantía garantizan la suficiencia económica del que la perciba ni infringe en sí misma el art. 50 de la Constitución.

c) Finalmente, en lo que se refiere a la conculcación de la Disposición adicional tercera, párrafo segundo, de la L.O.R.A.F.N.A., debe tenerse en cuenta que resulta imposible dar una definición conceptual satisfactoria sobre lo que son los derechos adquiridos, lo que se evidencia en la propia STC 27/1981, en cuyo fundamento jurídico 10 se utiliza la expresión «huidiza teoría de los derechos adquiridos».

En todo caso, se puede llegar a la conclusión de que el derecho, para tener la condición jurídica de adquirido, debe estar incorporado efectivamente al patrimonio jurídico de una persona, diferenciándose así de otros conceptos como la expectativa, la pendencia, el derecho eventual o el derecho de futuro. Esa incorporación del derecho al patrimonio debe, además, encontrarse sancionado en la ley con un carácter irrevocable, lo que, proyectado en el caso del artículo cuya constitucionalidad se cuestiona, evidencia que ningún derecho adquirido se desconoce, siendo inaceptable el que pueda pretenderse una congelación o inmutabilidad absoluta de las situaciones.

Por lo demás, la doctrina contenida en el fundamento jurídico 10 de la STC 27/1981 es de clara aplicación a la cuestión planteada en autos. Y hay que tener en cuenta, asimismo, que la Disposición adicional tercera de la Ley de Arreglo, por su contenido sólo afecta a los funcionarios públicos dependientes de la Diputación Foral de Navarra y de las Instituciones dependientes de la misma, y no a los funcionarios al servicio de otras Administraciones Públicas de Navarra (entidades locales y organismos de ella dependientes).

Concluyó, en consecuencia, aplicando de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia por la que se declare la plena conformidad con la Constitución de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre.

H) El 7 de noviembre de 1985 se registró en este Tribunal el escrito por el que el Abogado de la Asesoría Jurídica del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra formuló las siguientes alegaciones:

a) Con carácter previo, se afirma que la Sala no debía haber planteado la cuestión de inconstitucionalidad al no existir la contradicción entre lo dispuesto en el art. 12 a) de la Ley Foral 21/1984 y la Constitución, debiendo reiterarse la cita de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1984 en el sentido de que, sólo en el caso de entender que se da una contradicción entre la Ley y la Constitución, pueden los órganos judiciales plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

b) En relación ya a la posible vulneración del art. 14 de la Constitución en relación con el 50 del mismo Texto legal, hay que tener en cuenta que el art. 12 a) de la Ley Foral impugnada, al igual que la legislación estatal, parten de la base de que no hay una situación de necesidad que el Estado deba hacer frente en los supuestos de pensionistas que perciben por encima de 187.950 pesetas mensuales, tratando, a la vez, en línea con lo establecido en el art. 9.2 de la Constitución, de que no sólo unos, sino todos los pensionistas, perciban unas cantidades dignas durante la tercera edad.

No vulnerándose el art. 50 de la Constitución, hay que afirmar que tampoco se vulnera el art. 14 de la misma, ya que ni se trata de situaciones iguales —dado que los pensionistas tienen un diferente régimen según la causa por la que perciben la pensión y, en todo caso, la cuantía fijada en 187.950 pesetas es por sí mismo suficiente elemento diferenciador—, ni se ha producido una conducta arbitraria o no justificada de los Poderes Públicos, en cuanto que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra garantiza a todos los funcionarios una pensión mínima que se eleva a la cuantía de 245.472 pesetas anuales y, a la vez, existe un importante déficit en el concepto de pasivos del personal al servicio de la referida Administración.

c) Tampoco existe vulneración de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A.

En primer término, resulta evidente que al seguirse el proceso por la vía de la Ley 62/1978, no puede considerarse esencial para la decisión del fallo el planteamiento de una cuestión que no afecta a los derechos fundamentales, cual es, si el art. 12 a) de la Ley Foral vulnera o no la referida Disposición adicional tercera, por cuanto no son calificables como tales los llamados derechos adquiridos.

En segundo lugar, sin perjuicio de que los Acuerdos de la Diputación Foral de Navarra de 28 de noviembre de 1957 y el Acuerdo de 14 de julio de 1973 sobre Haberes de Clases Pasivas y sobre Personal, respectivamente, son meras normas reglamentarias que, como tales, no pueden dar lugar al nacimiento de derechos adquiridos y, por el contrario, si pueden ser modificados en cualquier momento, lo verdaderamente importante es que la Disposición adicional tercera opera en la interpretación que se insinúa en el Auto elevando la cuestión como un obstáculo paralizante de cualquier actividad legislativa que pretenda modificar la situación anterior que tenían los funcionarios y personal de la Diputación Foral de Navarra e Instituciones dependientes de ella. Esa interpretación, sin embargo, no es admisible, ya que pugna con los más elementales principios del derecho al provocar una fosilización de la normativa vigente negadora del propio concepto de ordenamiento, a la vez que desconoce que la Comunidad Foral dispone de competencia legislativa para regular y, por tanto, alterar el régimen estatutario de sus funcionarios. Por ello mismo, la Disposición adicional tercera, en sus dos párrafos, debe ser interpretada en el sentido de que la mutación

institucional producida en Navarra a raíz de la Ley Orgánica de Arreglo no va a repercutir, por sí misma, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Administración de la Comunidad Foral.

Por lo demás, la cuestión planteada se halla resuelta ya por la STC 27/1981, a la que no cabe sino remitirse.

En consecuencia, concluyó aplicando de este Tribunal dicte en su día Sentencia por la que se declare la constitucionalidad del art. 12, apartado a), de la Ley Foral 21/1984, de Presupuestos Generales de Navarra para 1985.

1) Por su parte, tanto el Presidente del Congreso, como el Presidente del Senado, en escritos recibidos el 21 de octubre y el 15 de octubre de 1985, respectivamente, manifestaron que las Cámaras no harían uso de las facultades de formulación de alegaciones, poniendo, no obstante, a disposición del Tribunal las actuaciones de las Cámaras que pueda precisar.

2. La misma Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, en el recurso contencioso-administrativo 122/85, tramitado por el procedimiento de la Ley 62/1978 a instancia de don Manuel Saiz de los Terreros Villacampa frente a la Comunidad Foral de Navarra, por Auto de 29 de junio de 1985 acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 12 a) de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985, por posible infracción de los arts. 14 en relación con el 50, ambos de la Constitución, así como de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A., ordenando remitir a este Tribunal Constitucional testimonio de los autos principales y de las alegaciones formuladas por las partes y el Ministerio Fiscal, con suspensión de las actuaciones:

A) Los hechos que dan lugar al planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 723/85 son en todo idénticos a los que propiciaron la precedente cuestión de inconstitucionalidad 722/85. Interpuesto recurso contencioso-administrativo en 9 de febrero de 1985 por don Manuel Saiz de los Terreros Villacampa, funcionario jubilado de la Diputación Foral de Navarra, contra la nómina correspondiente al mes de enero de 1985, en lo referente a que se exceptuaba de la actualización e incremento de las pensiones de las clases pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra establecido por Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, en lo sustancial alegó, como fundamentación del mismo, que la nómina, como acto de aplicación del art. 12 a) de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, conculca el derecho fundamental a la igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución, solicitando la acumulación al proceso contencioso-administrativo núm. 116/85 seguido ante la misma Sala, por ser idénticas las pretensiones articuladas en uno y otro proceso.

No obstante, la Sala acordó no acceder a la acumulación, si bien, dada la sustancial identidad entre uno y otro proceso, así como la de las alegaciones de las partes y del propio Ministerio Fiscal, también en esta ocasión, por Auto de 29 de junio de 1985, la Sala acordó plantear, tras observar los trámites previos pertinentes, la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, haciéndolo en términos tales que, por ser absolutamente idénticos a los del anterior Auto de 18 de junio de 1985, no es preciso ahora reiterar.

B) Admitida a trámite la cuestión, por providencia de la Sección Segunda del Pleno del Tribunal Constitucional de 25 de septiembre de 1985, se acordó dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, para que, en el plazo común e inprorrogable de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

C) El Fiscal General del Estado, en escrito presentado el 28 de octubre de 1985, interesó del Tribunal Constitucional se le tuviera por personado y formuladas alegaciones por reproducción literal de las presentadas en la cuestión de inconstitucionalidad 722/85. Asimismo, interesó, de conformidad con el art. 83 de la LOTC, la acumulación de esta cuestión de inconstitucionalidad 723/85 a la cuestión de inconstitucionalidad 722/85, y para el caso de que no se acordara la acumulación, se dicte Sentencia desestimando la cuestión, por no ser opuesto el art. 12 a) de la Ley Foral 21/84, ni al art. 14 en relación con el 50 de la Constitución, ni a la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A.

D) Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia de los de Madrid el 2 de noviembre de 1985 y registrado en este Tribunal el día 5 siguiente, el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremocha Aramburu, en nombre y representación del Parlamento de Navarra, formuló alegaciones literalmente idénticas a las manifestadas con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad 722/85, aplicando, por tanto, de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia por la que se declare la plena conformidad con la Constitución de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre.

E) Por su parte, el escrito de alegaciones presentado el 7 de noviembre de 1985 por el Abogado de la Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra es, asimismo, reproducción literal del formulado en la

cuestión de inconstitucionalidad 722/85, suplicando, igualmente, de este Tribunal Constitucional dicte sentencia declarando la constitucionalidad del art. 12, apartado a), de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre.

E) Por su parte, el escrito de alegaciones presentado el 7 de noviembre de 1985 por el Abogado de la Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra es, asimismo, reproducción literal del formulado en la cuestión de inconstitucionalidad 722/85, suplicando, igualmente, de este Tribunal Constitucional dicte sentencia declarando la constitucionalidad del art. 12, apartado a), de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre.

F) Por sendos escritos presentados el 15 de octubre y el 21 de octubre de 1985, el Presidente del Senado y el Presidente del Congreso de los Diputados, respectivamente, manifestaron que las Cámaras no harían uso de las facultades de formulación de alegaciones, poniendo, no obstante, a disposición del Tribunal las actuaciones de las Cámaras que pueda precisar.

3. Por Auto de 7 de junio de 1985, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona acordó plantear ante este Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad por supuesta inconstitucionalidad del art. 12 b) de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, aprobatoria de los Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985, por poder infringir el art. 14 en relación con el art. 50, ambos de la Constitución, así como la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A.

Los hechos que originan el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se pueden sintetizar en la manera siguiente:

A) Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, mediante escrito de 11 de febrero de 1985, don Manuel María Rodríguez Azcarate, Procurador de los Tribunales, y de doña María Josefa Setuain Larrayoz y cinco personas más, pensionistas huérfanas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, interpuso recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de la Ley 62/1978, de 27 de diciembre, impugnando las nóminas de haberes pasivos de las recurrentes correspondientes al mes de enero de 1985 que, por segundo año consecutivo, no experimentaban la actualización e incremento que, con carácter general, había sido concedida a las Clases Pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra en virtud de lo establecido en el artículo 11 de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985.

Dado que la razón de la no actualización reside en la aplicación de lo establecido en el art. 12 b) de la referida Ley Foral, que excluye de la actualización e incremento del 5 por 100 «a las pensiones de orfandad cuyos beneficiarios sean mayores de edad no incapacitados», se solicitó la nulidad de los actos impugnados por vulneración del principio de igualdad establecido en el art. 14 de la Constitución, y por vulneración también de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A., ya que las recurrentes tienen reconocido el derecho a la actualización de la pensión de orfandad en virtud del acuerdo adoptado por la Diputación Foral con fecha 28 de noviembre de 1957, que establece que, en lo sucesivo, las jubilaciones y pensiones experimentarán los aumentos que se establezcan en beneficio de los funcionarios en activo. Por medio de otro sí, se suplicó que, previamente a la resolución del recurso, se declare la inconstitucionalidad del art. 12 b) de la Ley Foral 21/1984, ya que infringe, además del art. 14 de la Constitución, los arts. 50, 31.1, 33.2 y 93 de la misma norma fundamental, planteando, a tal efecto, la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

B) Reiterados por la parte actora los señalados pedimentos en el escrito de formalización de la demanda contencioso-administrativa, la demandada Comunidad Foral de Navarra se opuso a los mismos, mientras que el Letrado del Estado y el Ministerio Fiscal, en sus respectivos informes, estimaron que el art. 12 b) de la Ley Foral 21/1984 no infringe el art. 14 de la Constitución, al no incrementarse las pensiones de orfandad por razones de justicia social y responder, en todo caso, a criterios y necesidades distintas de las demás pensiones, interesando, en consecuencia, la desestimación del recurso.

C) Dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 23 de mayo de 1985, acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 12 de la Ley Foral 21/1984 por posible infracción del art. 14, en relación con el art. 50, ambos de la Constitución.

El Ministerio Fiscal estimó improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En igual sentido se pronunció el Abogado del Estado, así como la representación de la Comunidad Foral de Navarra, mientras que la parte actora, dando por reproducidos los fundamentos de Derecho expuestos en su demanda, suplicó de la Sala acordase suscitar ante el Tribunal Constitucional la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, ya que, a tenor del art. 35 de la LOTC así procede, al depender de la misma directamente el sentido del fallo que ha de dictarse.

D) Por Auto de 7 de junio de 1985, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 12 b) de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, sobre Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985, por poder infringir el art. 14 en relación con

el art. 50, ambos de la Constitución, así como la Disposición adicional tercera del Amejoramiento del Fuero de Navarra, ordenando remitir a este Tribunal Constitucional testimonio de los autos principales y de las alegaciones formuladas por las partes y el Ministerio Fiscal, con suspensión de las actuaciones.

En el segundo considerando de la referida resolución, tras justificarse en qué medida la decisión del proceso depende de la validez constitucional del art. 12, b), de la Ley Foral 21/1984, ya que, a juicio de la Sala, «es el único sustento jurídico del fallo», pues, de ser ajustado a la Constitución, la limitación del aumento «está bien determinada; mas, si no lo está, procederá el incremento solicitado», se expone la fundamentación de la duda de constitucionalidad en los siguientes términos:

a) El límite impuesto a las pensiones de orfandad por el precepto impugnado puede vulnerar el art. 14 de la Constitución en relación con el art. 50 del mismo texto legal, al establecer un posible trato discriminatorio con el resto de los pensionistas, considerados globalmente a los que no se aplica tal decisión, y

b) El art. 12 de la Ley 21/1984 pudiera implicar vulneración de la Disposición adicional tercera del Amejoramiento del Fuero, donde se señala el superior principio del respeto a todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que tengan los funcionarios y personal de la Diputación e Instituciones dependientes de la misma, quedando subrogada la Comunidad Foral de Navarra en todos los derechos y obligaciones de la antigua Diputación Foral, en relación con los concedidos por el Acuerdo de la Diputación Foral de 28 de noviembre de 1957 sobre haberes de clases pasivas y base 15 del acuerdo de 14 de julio de 1973 sobre personal.

E) Por providencia de 25 de septiembre de 1985, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas, promoviendo la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo improrrogable de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen pertinentes; asimismo acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y de Navarra.

F) Por el escrito presentado el 28 de octubre de 1985, formuló sus alegaciones el Fiscal General del Estado, interesando la desestimación de la cuestión con arreglo a los siguientes argumentos:

a) Tras advertir que la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona ha planteado otras dos cuestiones de inconstitucionalidad, núms. 722 y 723, por medio de Autos de 18 y 29 de junio de 1985, los dos de la misma exacta redacción y que se refieren a otra excepción al incremento de pensiones [la establecida en el apartado a) del mismo art. 12 de la Ley 21/1984], señala que esos Autos, a su vez, son copia cabal del que promueve la presente cuestión, con sólo dos pequeñas variaciones: una, que se habla del art. 12, a), y no del 12, b), según es obligado, y otra, ya no tan obligada, que, en lugar de pensionistas, se habla de jubilados.

b) Con carácter general, dada la coincidencia entre el Auto que ha planteado la presente cuestión de inconstitucionalidad y los Autos que suscitaron las cuestiones 722 y 723, se remite el Fiscal General del Estado, en todo lo que sea de aplicación, a lo ya informado en esas dos cuestiones.

No es pertinente, sin embargo, en la presente cuestión, la alegación relativa al art. 50 de la Constitución, ya que no guarda relación con las pensiones de orfandad, no habiéndose justificado en el Auto, desde luego, que los pensionistas recurrentes puedan ser incluidos en la llamada tercera edad. Por ello, la única cuestión es si la exclusión de los huérfanos mayores de edad y no incapacitados del incremento de las pensiones de las clases pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra constituye una desigualdad discriminatoria contraria al art. 14 de la Constitución.

Pues bien, para el Fiscal General del Estado esa diferenciación o desigualdad es justificable por responder a una causa no arbitraria por objetiva y razonable, ya que, por lo pronto, no todos los pensionistas son contemplados de una misma forma por la Ley, debiéndose distinguir entre los derechos pasivos en favor del propio funcionario —la llamada jubilación— y los derechos reconocidos a los familiares, que, a su vez, comprenden los de viudedad, orfandad y en favor de los padres o del que ellos viviere. De esta forma, el tratamiento que reciben cada una de estas categorías es diferente, pues responde a unos distintos lazos familiares y a unos presupuestos de orden socio-familiar también diversos, lo que explica que ni la cuantía sea la misma, ni lo sean los requisitos para su reconocimiento y mantenimiento. Es, por tanto, claro que la noción misma de clases pasivas entraña diferencias entre sus beneficiarios que responden a datos individuales, familiares y sociales que la ley tiene en cuenta a la hora de regularlas.

Dado que, por otra parte, la desigualdad no está referida a todos los pensionistas, sino exclusivamente a los de Administraciones Públicas navarras, se puede afirmar que los pensionistas de orfandad no tienen por qué correr idéntica suerte que los jubilados y los beneficiarios de otras pensiones familiares, por o que el art. 12, b), de la Ley Foral

21/1984 de la Comunidad de Navarra no puede reputarse contrario a la Constitución.

c) En cuanto a que el art. 12, b), de la referida Ley pueda dañar los derechos adquiridos, se señala que el Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 28 de noviembre de 1957 es más discutible que tenga rango estatutario (de Ley Orgánica) por el hecho de que el Estatuto de Navarra establezca que la Comunidad Foral asume todas las obligaciones de la precedente Diputación Foral. Quiere ello decir que el art. 12, b) cuestionado estaría lesionando no la Ley de Amejoramiento, sino el Acuerdo de 1957, con lo que, de acuerdo con el art. 28.1 de la LOTC, no podría servir como parámetro de constitucionalidad.

No obstante el rechazo de la inconstitucionalidad planteada derivará de la simple aplicación de la doctrina declarada por la STC 27/1981, según la cual la teoría de los derechos adquiridos no concierne al legislativo, ni al Tribunal Constitucional. El respeto a los derechos adquiridos no está constitucionalizado y, por tanto, no se puede hacer valer en un proceso constitucional. Concluyó, por tanto, interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

G) El Abogado del Estado, mediante escrito de 29 de octubre de 1985, se personó en el procedimiento solicitando la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 722, 723 y 766/86 por concurrir los requisitos del art. 83 de la LOTC.

H) Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia de los de Madrid el 2 de noviembre de 1985 y registrado en este Tribunal el día 5 siguiente, el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremocha Aramburu, en nombre y representación del Parlamento de Navarra, suplicó de este Tribunal dicte Sentencia declarando la plena conformidad con la Constitución de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra, formulando en su apoyo las siguientes alegaciones:

a) El art. 12, b), de la Ley Foral, cuya constitucionalidad se cuestiona, trata de forma diferente pensiones que son distintas, por lo que la diferencia en el trato jurídico no significa de por sí una violación del art. 14 de la Constitución, en cuanto que la diferencia posee una justificación razonable. Esa razonabilidad estriba en la equiparación que se persigue del régimen de pensiones de las Administraciones Públicas de Navarra al de los trabajadores de la Seguridad Social de nuestro país, así como en el principio de solidaridad (al que se alude en el art. 45 de la Constitución) y en el de la búsqueda de la igualdad efectiva del art. 9.2 en relación con el 1.1 y 14 del mismo Texto fundamental.

De otra parte, la insuficiencia de los recursos públicos de las Administraciones a quienes afecta la Ley Foral y la finalidad de las pensiones de orfandad, abonan la tesis que se mantiene. En relación a esa finalidad, se añade que su origen remoto ha de buscarse en el art. 39 de la Constitución, y que la protección del huérfano puede cesar con la mayoría de edad, ya que puede atender su subsistencia mediante el trabajo personal. Los problemas derivados del desempleo, a partir de la mayoría de edad, no deberán ser atendidos por la legislación que desarrolle el art. 50 de la Constitución, en relación con el 39 de la misma, sino que su asistencia deberá producirse a través del régimen público de Seguridad Social previsto en el art. 41 de la Constitución. El art. 50 de la Constitución, en efecto, no se dirige a garantizar pensiones de «orfandad» adecuadas, ya que éstas se muestran como unas pensiones «especiales», con distinto origen y diferente finalidad, de lo que resulta que el art. 12, b), de la calendarada Ley Foral en manera alguna conculca aquel artículo de la Constitución.

c) Finalmente, respecto de la posible inconstitucionalidad por vulneración de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A. se reitera que, además de la imposibilidad de dar una definición conceptual satisfactoria sobre lo que son los derechos adquiridos, es plenamente sustentable que no puede pretenderse una congelación o inmutabilidad absoluta de las situaciones a lo largo del tiempo. Con remisión a la STC 27/1981, cuya doctrina (fundamento jurídico 10) se transcribe, y tras precisar que la Disposición adicional tercera sólo afecta a los funcionarios públicos dependientes de la Diputación Foral de Navarra y de las Instituciones dependientes de la misma, y no a los funcionarios al servicio de otras Administraciones Públicas de Navarra —entidades locales y otros organismos de ellas dependientes—, concluyó que el art. 12, b) cuestionado no vulnera, ni contradice, la referida Disposición adicional tercera.

I) El Abogado de la Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra, en representación del Gobierno de la Comunidad Foral, mediante escrito de fecha 5 de noviembre de 1985, alegó, en síntesis, que en ningún modo se ha vulnerado el art. 50 de la Constitución, ya que, al referirse a los ciudadanos durante la tercera edad, no es aplicable al presente supuesto, y que tampoco se vulnera el art. 14 de la misma, al no ser las situaciones comparadas iguales y no apreciarse una conducta arbitraria o no justificada de los Poderes Públicos.

La Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A. tampoco se vulnera por el art. 12 b), de la Ley Foral 21/1984, ya que, al haber variado las situaciones, la referida Disposición no puede actuar como un mecanismo paralizante de cualquier actividad legislativa, tal como ha señalado la STC 27/1981. Sentencia ésta, cuya doctrina resulta plena-

mente aplicable a la presente cuestión de inconstitucionalidad, que, por ello mismo, debe ser rechazada.

J) Por escritos de 15 y 21 de octubre de 1985, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados, respectivamente, ofrecieron su colaboración al Tribunal, indicando, no obstante, que no formularían alegaciones.

K) Por providencia de 13 de noviembre de 1985, la Sección Primera del Pleno acordó dar traslado al Fiscal General del Estado y a las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de Navarra del escrito del Abogado del Estado en el que solicita la acumulación de esta cuestión de inconstitucionalidad y de las registradas con los núms. 722 y 723/1985, para que en el plazo común de diez días expusieran lo que estimaran procedente respecto a dicha acumulación.

L) La representación del Parlamento de Navarra, en escrito de 27 de noviembre, suplicó de este Tribunal acordarse la acumulación de dichas cuestiones de inconstitucionalidad.

El Fiscal General del Estado, mediante escrito presentado el 3 de diciembre siguiente, aun admitiendo la posibilidad técnica y jurídica de la acumulación, se manifestó pareciéndole más conveniente seguir la tramitación por separado, sin perjuicio del mantenimiento en todas ellas del mismo criterio que se adopte.

El Abogado del Gobierno de la Comunidad Foral, en escrito de 3 de diciembre, se opuso a la acumulación de las cuestiones núms. 722, 723 y 766/1985, aceptando en cambio la acumulación por lo que respecta a las cuestiones 722 y 723/1985, por referirse estas últimas al apartado a) del art. 12 de la Ley Foral.

LL) Por Auto de 23 de enero de 1986, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 723 y 766/1985, a la registrada con el núm. 722/1985.

M) Acordado por providencia de la Sección Segunda del Pleno del Tribunal conceder un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para que, en representación del Gobierno, formulara alegaciones respecto a las tres cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, por escrito presentado en el Juzgado de Guardia de los de Madrid el 21 de febrero de 1986 y registrado en este Tribunal el día 24 siguiente, el Abogado del Estado suplicó se dicte Sentencia por la que se declare que los preceptos impugnados no se oponen a la Constitución, fundamentando tal pedimento en las siguientes alegaciones:

a) En la exclusión de actualización de las pensiones de orfandad a favor de mayores de dieciocho años no incapacitados, y de las que superan la cantidad de 187.950 pesetas mensuales, no existe la más mínima infracción del principio de igualdad, dado que las situaciones son claramente diferentes, en términos sustanciales, y la finalidad perseguida se inscribe de forma evidente en los fines del Estado Social y en la búsqueda de la propia igualdad, atemperando situaciones claramente privilegiadas. Además, nos encontramos ante la distribución de fondos limitados y deficitarios, siendo la actualización de pensiones, retribuciones, etc., un acto puramente discrecional del legislador ordinario, que si bien debe respetar los derechos adquiridos y no incurrir en arbitrariedad, es libre por lo demás para establecerlas en la forma y medida que considere más oportuna, atendiendo a fines de política económica general.

b) Añade el Abogado del Estado que no existen derechos subjetivos a tales prestaciones en estricto sentido constitucional, siendo una cuestión remitida por completo al legislador ordinario, existiendo tan solo un «régimen legal» mediante el cual se pueden perseguir efectos redistributivos. Que no existen derechos subjetivos se desprende de la propia doctrina de la STC 86/1985 (ayudas a centros docentes), y en cuanto al segundo argumento hay que tener en cuenta que el régimen de prestaciones de la Seguridad Social no es en modo alguno una relación contractual ni estatutaria. Es más bien un «régimen legal» y como tal puede ser modificado en cualquier momento por el legislador, de manera que no existen más derechos de los que, en cada momento, deriven del ordenamiento jurídico con los dos siguientes límites: el respeto al principio de igualdad y el derecho a la «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» (art. 41 Constitución).

4. Por Auto de 15 de noviembre de 1986, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona acordó plantear ante este Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad por supuesta inconstitucionalidad del art. 12 b) de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, sobre Presupuestos Generales de Navarra para 1985, por poder infringir el art. 14 en relación con el 50, ambos de la Constitución, así como la Disposición adicional tercera del Amejoramiento del Fuero de Navarra.

Los hechos que motivan el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad son, resumidamente expuestos, los siguientes:

A) Don Manuel María Rodríguez Azcárate, Procurador de los Tribunales y de doña Fabiola Maestu Sainz y 19 personas más, en 12 de marzo de 1985 interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona contra el art. 3 del Decreto Foral 15/1985, de 23 de enero, en cuya virtud, durante el año 1985, se exceptúa del derecho de actualización de las pensiones de las clases pasivas de las entidades locales de

Navarra a las pensiones de orfandad cuyos beneficiarios sean mayores de edad no incapacitados.

B) En la demanda contencioso-administrativa se señaló que el citado Decreto Foral se ha dictado en ejecución de lo establecido en la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, cuyo art. 12 b) excluye del derecho a actualización a las pensiones de orfandad cuyos beneficiarios sean mayores de edad no incapacitados.

Los recurrentes, pensionistas de orfandad, alegaron que el derecho de actualización se otorgó a los pensionistas de las Clases Pasivas por Acuerdo del Consejo Foral Administrativo de Navarra de 29 de diciembre de 1956 y que ese derecho a actualización constituye un verdadero derecho adquirido, plenamente consolidado, que debe ser respetado por la Comunidad Foral por imperativo de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A. Al contravenir la referida Disposición tanto la Ley Foral, como el Decreto de desarrollo, tales normas son nulas de pleno Derecho. Asimismo, es contrario al derecho a la igualdad ante la Ley, sin que exista ninguna justificación suficiente y razonada. Concluyó suplicando, entre otros pedimentos, que, siendo precisa para la resolución del recurso la declaración de inconstitucionalidad del art. 12 de la Ley Foral 21/1984, en lo relativo a la excepción del derecho a la actualización de las pensiones de orfandad, la Sala plantee ante el Tribunal Constitucional la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad en los términos establecidos por el art. 35 de la LOTC.

La representación de la Comunidad Foral de Navarra, en la contestación a la demanda se opuso a la misma, suplicando de la Sala una sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, desestimándolo, por cuanto los llamados derechos adquiridos no pueden existir frente a las normas, ni pueden determinar una fosilización de la normativa vigente (STC 27/1981). Y, de otra parte, el art. 14 de la Constitución solo cabe aducirse ante situaciones iguales cuyo tratamiento diferenciado se produzca en razón a una conducta arbitraria o no justificada de los poderes públicos, lo que no concurre en el caso de autos.

C) Por providencia de 24 de octubre de 1986, la Sala, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 12 de la Ley Foral 21/1984 por posible infracción del art. 14 de la Constitución en relación con el 50 de la misma.

El Ministerio Fiscal consideró procedente que por la Sala se dictase Auto planteando la cuestión del Tribunal Constitucional, dada la vinculación de la Ley al fondo del problema debatido en el recurso. Por su parte, los recurrentes se manifestaron favorablemente al planteamiento de la cuestión, mientras que la Comunidad Foral de Navarra suplicó de la Sala declarar no haber lugar a plantear la cuestión ante el Tribunal Constitucional.

D) Por Auto de 15 de noviembre de 1986 la Sala acordó plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 12 b) de la Ley Foral 21/1984, justificando en términos generales la duda en que el referido precepto legal «es el único sustento jurídico del fallo a dictar», pues «se transcribe literalmente— «si se acomoda al Texto constitucional la limitación de incremento de las pensiones de que se trata está bien determinada, más, si no lo está procederá el incremento solicitado». Y, ya en particular, razonó que «el límite impuesto a las pensiones de referencia por el precepto impugnado puede vulnerar el art. 14 de la Constitución en relación con el art. 50 del mismo texto legal al establecer un posible trato discriminatorio con el resto de los pensionistas, considerados globalmente, a los que no se aplica tal restricción» y que «el art. 12 de la citada Ley de Presupuestos pudiera implicar vulneración de la Disposición adicional tercera del Amejoramiento del Fuero donde se señala el superior principio del respeto a todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que tengan los funcionarios y personal de la Diputación e Instituciones dependientes de la misma, quedando subrogada la Comunidad Foral de Navarra en todos los derechos y obligaciones de la antigua Diputación Foral, en relación con los concedidos por el Acuerdo de la Diputación Foral de 28 de noviembre de 1957 sobre Haberes de Clases Pasivas y Base 15 del Acuerdo de 14 de julio de 1973 sobre Personal, disposición adicional ésta que integra en tal ordenamiento constitucional en la Comunidad Foral de Navarra».

E) La Sección Primera del Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 10 de diciembre de 1986, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad promovida, dando traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus Presidentes; al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

F) El Fiscal General del Estado, en escrito presentado el 18 de diciembre, dio por reproducido lo ya alegado en su informe con ocasión del Auto de la misma Sala de la Audiencia de Pamplona de 7 de junio de 1985 planteando la cuestión de inconstitucionalidad 766/85, dada la

plena identidad de éste con la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por ello mismo, advirtió de la conveniencia, si es posible, de proceder a su acumulación a las cuestiones, ya acumuladas, 722, 723 y 766/1985.

En escrito presentado el 29 de diciembre de 1986, el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra suplicó de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad del art. 12 b) de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, argumentando, a tal efecto, en términos idénticos a los que ya mantuviera con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad 766/85.

Por su parte, el Abogado del Estado, mediante escrito presentado el 2 de enero de 1987, se remitió enteramente a las alegaciones ya formuladas en las cuestiones de inconstitucionalidad 722, 723 y 766/85, acumuladas entre sí, por ser idéntica cuestión la ahora planteada, y solicitando expresamente la acumulación de la presente con las citadas.

El Letrado del Parlamento de Navarra, en su escrito de alegaciones registrado el 8 de enero de 1987, reprodujo en toda su extensión los argumentos y consideraciones ya expuestas en su anterior escrito de 30 de octubre de 1985 (registrado el día 5 de noviembre siguiente) en relación con la cuestión de inconstitucionalidad 766/85, solicitando la acumulación de la presente cuestión de inconstitucionalidad a las ya acumuladas 722, 723 y 766/85.

Finalmente, mediante escrito recibido el 29 de diciembre de 1986, el Presidente del Senado solicitó se tuviera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a efectos del art. 88.1 de la LOTC, mientras que el Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado el 2 de enero de 1987, comunicó que la Cámara no haría uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones, poniendo, no obstante, a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

5. Por Auto de 26 de febrero de 1987, el Pleno del Tribunal Constitucional, de conformidad a lo dispuesto en el art. 83 de la LOTC, acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad 1.309/86 a las registradas con los núms. 722, 723 y 766/85, ya acumuladas por anterior Auto del Pleno de 23 de enero de 1986.

6. Por Auto de 16 de enero de 1989, la Sala de la Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona acordó plantear ante este Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad por supuesta inconstitucionalidad del art. 14 de la Ley Foral 19/1986, de Presupuestos Generales de Navarra para 1987, de poder infringir el art. 14 en relación con el 50, ambos de la Constitución, así como la Disposición adicional tercera del Amejoramiento del Fuero de Navarra.

Los hechos que motivan el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad son, resumidamente expuestos, los siguientes:

A) Don Manuel María Rodríguez Azcarate, Procurador de los Tribunales, y de doña Josefa Setuain Larrayoz y 24 personas más, en 29 de junio de 1987 interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra las nóminas del mes de enero de 1987, por las que se abonaban las pensiones causadas en concepto de orfandad y en las que no se practicó la revalorización acordada con carácter general en la Ley 19/1986, de 26 de diciembre, para las clases pasivas de la Administración Pública de Navarra.

B) En la demanda contencioso-administrativa se señaló que la Ley Foral 19/1986, de Presupuestos Generales de Navarra para 1987, en su art. 14, al excluir a las pensiones de orfandad de la actualización concedida con carácter general a los funcionarios en activo y demás clases pasivas, ampara la decisión de la Administración de la Comunidad Foral para no conceder la actualización a que tienen derecho en virtud de las normas que regulan su otorgamiento.

Y se alega, asimismo, que el recurso tiene plena identidad con el tramitado ante la Sala con el núm. 123/85, en solicitud de protección del derecho a la actualización de las pensiones de orfandad que para el ejercicio de 1985 se acordó en aplicación de lo dispuesto en la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre. Recurso que ha dado lugar a que por Auto de 25 de septiembre de 1985 se plantee cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 12 b) de la referida Ley 21/1984.

Concluyó suplicando de la Sala se acordase, en consecuencia, suscitar ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 14 de la Ley Foral 19/1986.

La representación de la Comunidad Foral de Navarra, en la contestación a la demanda se opuso a la misma, suplicando de la Sala una Sentencia desestimatoria, por cuanto los llamados derechos adquiridos no pueden existir frente a las normas, ni pueden determinar una fosilización de la normativa vigente (STC 27/1981). Y, de otra parte, el art. 14 de la Constitución sólo cabe aducirse ante situaciones iguales cuyo tratamiento diferenciado se produzca en razón a una conducta arbitraria o no justificada de los poderes públicos, lo que no concurre en el caso de autos.

C) Por providencia de 20 de diciembre de 1988, la Sala, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 14 de la Ley Foral 19/1986 por posible infracción del art. 14 de la Constitución en relación con el 50 de la misma.

El Ministerio Fiscal consideró procedente que por la Sala se dictase Auto planteando la cuestión al Tribunal Constitucional, dada la vinculación de la Ley al fondo del problema debatido en el recurso. Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra suplico de la Sala declarar no haber lugar a plantear la cuestión ante el Tribunal Constitucional.

D) Por Auto de 16 de enero de 1989 la Sala acordó plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 14 de la Ley Foral 19/1986, justificando en términos generales la duda en que, el referido precepto legal, «es el único sustento jurídico del fallo a dictar», rezonando ya en particular, que «el límite impuesto a las pensiones de referencia por el precepto impugnado puede vulnerar el art. 14 de la Constitución en relación con el art. 50 del mismo texto legal al establecer un posible trato discriminatorio en el resto de los pensionistas, considerados globalmente, a los que no se aplica tal restricción», y que «el tan mentado art. 14 de la reiteradamente citada Ley Foral de Presupuestos de Navarra pudiera implicar vulneración de la Disposición adicional tercera del Amejoramiento del Fuero donde se señala el superior principio del respeto a todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que tengan los funcionarios y personal de la Diputación e Instituciones dependientes de la misma, quedando subrogada la Comunidad Foral de Navarra en todos los derechos y obligaciones de la antigua Diputación Foral, en relación con los concedidos por el Acuerdo de la Diputación Foral de 28 de noviembre de 1957 sobre Haberes de Clases Pasivas y Base 15 del Acuerdo de 14 de julio de 1973 sobre Personal, Disposición adicional ésta que integra en tal ordenamiento constitucional en la Comunidad Foral de Navarra».

E) La Sección Primera del Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 22 de marzo de 1989, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad promovida, dado traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

F) El Fiscal General del Estado, en escrito presentado el 9 de junio, señaló que la cuestión planteada es idéntica a la 766/1985 que fue acumulada a las 722 y 723 del mismo año, de manera que esta identidad hace aconsejable la acumulación, debiendo ser, en todo caso, idéntica la solución a la que se llegue. Por ello, se remite el Fiscal General a lo que ya tiene informado al respecto, reiterando su opinión de que debe ser desestimada la cuestión de inconstitucionalidad ahora planteada.

En escrito presentado el 15 de junio de 1989, el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra suplico de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad del art. 14 de la Ley Foral 19/1986, de 26 de diciembre, argumentando, a tal efecto, en términos idénticos a los que ya mantuviera con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad 766/1985.

Por su parte, el Abogado del Estado, mediante escrito presentado el 7 de junio de 1989, reiteró en lo sustancial las alegaciones ya formuladas en las cuestiones de inconstitucionalidad 722, 723, 766/1985 y 1.309/1986 acumuladas entre sí.

El Letrado del Parlamento de Navarra, en su escrito de alegaciones registrado el 12 de junio de 1989, reprodujo en toda su extensión los argumentos y consideraciones ya expuestos en su anterior escrito de 30 de octubre de 1985 (registrado el día 5 de noviembre siguiente) en relación con la cuestión de inconstitucionalidad 766/1985, solicitando la acumulación de la presente cuestión de inconstitucionalidad a las ya acumuladas 722, 723 y 766/1985 y 1.309/1986.

Finalmente, mediante escrito recibido el 13 de junio de 1989, el Presidente del Senado solicitó se tuviera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC, mientras que el Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado el 23 de junio de 1989, comunicó que la Cámara no haría uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones, poniendo, no obstante, a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

7. Por Auto de 18 de julio de 1989, el Pleno del Tribunal Constitucional, acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad 853/1989 a las registradas con los núms. 722, 723 y 766/1985, y 1.309/1986.

8. Por providencia de 22 de mayo de 1990, se acordó señalar el día 24 del mismo mes y año, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, en las cuestiones aquí acumuladas, suscita la

duda de constitucionalidad en relación con dos normas concretas, es decir, las contenidas en los apartados a) y b) del art. 12 de la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 21/1984, de 29 de diciembre, que aprobó los Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año de 1985, así como el art. 14 de la Ley Foral 19/1986, de Presupuestos para 1987.

El fundamento de las cinco cuestiones, tal como ya se dijera en los Autos de este Tribunal Constitucional de 23 de enero de 1986, 26 de febrero de 1987 y 18 de julio de 1989, en los que se acordó su acumulación, es idéntico, pues en todas ellas los preceptos que la Sala considera que han podido ser vulnerados son los arts. 14, en relación con el 50, ambos de la Constitución, y la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A. De otra parte, es evidente la conexión entre los apartados a) y b) del art. 12 de la Ley Foral 21/1984, y el art. 14 de la Ley Foral 19/1986 ya que en todos los supuestos se prevén excepciones concretas a las reglas establecidas en los arts. 11 y 13, respectivamente, de dichas Leyes sobre el incremento de las pensiones de las clases pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra. En consecuencia, debe ser aplicable a las cuatro cuestiones el mismo enfoque y análisis, relativo a los límites constitucionales que aquellas previsiones puedan imponer a la regulación diferenciada sobre el incremento de las pensiones de las clases pasivas de Navarra, si bien razones de orden sistemático, así como sus consecuencias, que necesariamente han de proyectarse a supuestos formalmente distintos —de una parte, a las pensiones cuya cuantía mensual sea igual o superior a 187.950 pesetas, y, de otra, a las pensiones de orfandad—, obligan a realizar por separado el examen de las referidas cuestiones.

2. Las cuestiones de inconstitucionalidad 722 y 723/1985 se refieren al apartado a) del art. 12 de la Ley Foral 21/1984, que exceptúa del incremento del 5 por 100 —que, según establece el art. 11 de la misma Ley Foral, durante 1985 experimentarán las pensiones de las clases pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra— a «las pensiones... cuya cuantía mensual —sean únicas o en concurrencia con otras de las Administraciones Públicas— sea igual o superior a 187.950 pesetas». Para la Sala de lo Contencioso-Administrativo que ha planteado las cuestiones de inconstitucionalidad, esa limitación, que recae sobre las pensiones de determinados funcionarios jubilados, podría ser contraria a la Constitución, por infracción del art. 14, en relación con el 50, ambos de la Constitución, al causar un trato discriminatorio en relación con el resto de los jubilados, considerados globalmente, a los que no se aplica tal restricción.

Planteada en los referidos términos la duda acerca de la constitucionalidad de la limitación a que se someten determinadas pensiones por razón de su cuantía, es preciso recordar que este Tribunal, en STC 134/1987, en la que se enjuició la constitucionalidad de un precepto similar al ahora cuestionado —concretamente, el art. 51, párrafo último de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984—, ya advirtió que de los arts. 41 y 50 «(no) puede deducirse que la Constitución obligue a que se mantengan todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista, ni que todas y cada una de las ya causadas experimenten un incremento anual» (fundamento jurídico 5.º). En esa misma Sentencia, tras señalarse que «no puede afirmarse que pensiones iguales o superiores a 187.950 pesetas mensuales no cubran las situaciones de necesidad» a las que se refiere el art. 41 de la Constitución, desde la perspectiva concreta del art. 50 de la Constitución se añadió, igualmente, que, «el concepto de "pensión adecuada" no puede considerarse aisladamente, atendiendo a cada pensión singular, sino que debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, sin que pueda prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales. Lo mismo cabe decir de la garantía de actualización periódica, que no supone obligadamente el incremento anual de todas las pensiones. Al fijar un límite a la percepción de nuevas pensiones o al negar la actualización durante un tiempo de las que superen ese límite el legislador no rebasa el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de aquellas circunstancias socioeconómicas que condicionan la adecuación y actualización del sistema de pensiones» (fundamento jurídico 5.º).

Las precedentes consideraciones, unidas al contenido de los arts. 1.1 y 40.1 del texto constitucional y al propio principio de solidaridad («una de cuyas exigencias esenciales es, precisamente —tal como se dijera en la misma STC 134/1987, fundamento jurídico 5.º—, el sacrificio de los intereses de los más favorecidos frente a los más desamparados con independencia, incluso, de las consecuencias puramente económicas de esos sacrificios»), llevan a la conclusión de que la regla del legislador foral, plasmada en el cuestionado art. 12 a), en cuya virtud se limitan durante el ejercicio de 1985 las pensiones de cuantía más elevada, a la vez que se mantienen y actualizan las de cuantía más baja, dados los limitados y escasos recursos que a tal fin pueden dedicarse, no puede en manera alguna considerarse, siempre desde esta perspectiva concreta, contraria al artículo 50 de la Constitución.

3. La limitación transitoriamente impuesta, durante 1985, a determinadas pensiones de jubilación de las Administraciones Públicas de Navarra tampoco resulta contraria al principio de igualdad ante la Ley

de todos los españoles que sanciona el art. 14 de la Constitución. Antes bien, el legislador, atendiendo a la diversa cuantía económica de las pensiones, ha vinculado a esas situaciones desiguales una consecuencia que no resulta ni arbitraria, ni razonable, razón por la cual la diferenciación establecida no puede estimarse vulneradora del principio constitucional de igualdad. Como ya se ha señalado anteriormente, desde la consideración de la finalidad perseguida con la congelación a la que transitoriamente quedan sujetas las pensiones de cuantías más elevadas respecto de las restantes, dicha limitación a la actualización de la capacidad adquisitiva de las pensiones más altas, en tanto se encuentra fundada en las exigencias derivadas del control del gasto público y del principio de solidaridad, gozan de una justificación objetiva y razonable, sin que, por el contrario, deban ser estimadas las alegaciones relativas a la escasa incidencia de tal medida en las finanzas públicas o al exiguo número de pensiones sometidas a esa limitación, ya que —y son, una vez más, afirmaciones contenidas en la anterior STC 134/1987— «tal razonamiento supone, con su simple enunciado, la negación misma del principio de solidaridad»; principio de solidaridad que, en sí mismo considerado, abunda en la razonabilidad de la medida establecida, y ya es sabido que, según doctrina reiterada, el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables, de acuerdo con aquellos juicios de valor generalmente aceptados.

4. Queda por examinar, finalmente, la posible tacha de inconstitucionalidad que la Sala proponente imputa al art. 12 a) de la Ley Foral 21/1984 por vulneración de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A. Se razona al respecto que ya por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 28 de noviembre de 1957 —y, posteriormente, por la Base 15 del Acuerdo de 14 de julio de 1973— se dispuso, en lo esencial, que las pensiones de jubilación «experimentarán los aumentos que se establezcan en beneficio de los funcionarios en activo», habiendo garantizado la referida Disposición adicional tercera que «la Comunidad Foral de Navarra se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la actual Diputación Foral, en cuanto Corporación Local» y que «serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que tengan los funcionarios y personal de dicha Diputación y de las Instituciones dependientes de la misma». De esta manera, el art. 12 a) de la Ley Foral 21/1984, al no respetar lo dispuesto en los referidos Acuerdos de la anterior Diputación Foral de Navarra, estaría también vulnerando la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A., que, de acuerdo con lo previsto en el art. 28.2 de la LOTC, forma parte del llamado bloque de la constitucionalidad.

El alcance que se pretende dar a la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A., puesta en relación con los señalados Acuerdos de la Diputación Foral de Navarra de 1957 y 1973 no puede, sin embargo, ser aceptado, quedando descartada, por ello, la duda de constitucionalidad que respecto de la citada Ley Foral se ha planteado, según se razona a continuación.

La Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A., en su párrafo 2.º, se refiere únicamente a los funcionarios y personal de la Diputación Foral (desaparecida como consecuencia de la constitución de la Comunidad Foral) y de las Instituciones dependientes de la misma, cuyos «derechos adquiridos» serán respetados, mientras que la Disposición transitoria cuarta, núm. 3, de la misma Ley Orgánica, para el resto de los funcionarios de otras Administraciones Públicas adscritos a los servicios transferidos a la Comunidad Foral, establece que «les serán respetados los derechos que les correspondan en el momento de la transferencia».

No obstante, ni el hecho de que la L.O.R.A.F.N.A. se refiera en preceptos distintos a unos y otros funcionarios de la Comunidad Foral, según su Administración de origen, en una Disposición adicional para los funcionarios de la Diputación Foral y en una disposición transitoria para los restantes funcionarios; ni el hecho, asimismo, de que sólo en el caso de los funcionarios de la Diputación Foral se utilice la expresión «derechos adquiridos», permite sostener que éstos disfruten de un singular y excepcional régimen jurídico en orden a los derechos que les puedan corresponder. La referida Disposición adicional tercera cuyo contenido, por lo demás, se ha reiterado en lo sustancial en todos los Estatutos de Autonomía, algunos de los cuales expresamente utilizan también la expresión «derechos adquiridos» (por ejemplo, Disposición transitoria cuarta del Estatuto para la Región de Murcia o Disposición transitoria novena del Estatuto de La Rioja), no es, en efecto, una disposición que tenga por objeto reconocer y elevar a la categoría de «derechos adquiridos» de naturaleza estatutaria los que la Diputación Foral hubiera establecido, en un momento determinado, para su personal, sino que viene a garantizar que la Comunidad Foral —que se subroga en todos los derechos y obligaciones de la Diputación Foral— habrá de respetarlos en los mismos términos de su disfrute o percibo en el momento de la subrogación, sin que se vieran, pues, afectados por la entrada en vigor de la L.O.R.A.F.N.A.

Es claro que, por ello, no cabe deducir de esa garantía el carácter inmutable y permanente de tales derechos, en los términos en que los actores en el proceso originario pretenden reclamar, apoyándose a tal fin en la expresión «derechos adquiridos», que utiliza el párrafo 2.º de la

cláusula subrogatoria contenida en la Disposición adicional tercera. Que la Diputación Foral podía modificar en general el régimen retributivo de sus funcionarios y personal dependiente de la misma y también, en particular, el régimen de actualización de las pensiones de jubilación, es algo que, en este caso, no precisa de más argumentación que la sintéticamente apuntada en los propios Acuerdos de la Diputación en los que se basan los supuestos derechos adquiridos —así, en la Base 14 del Acuerdo sobre «Bases de personal» de 14 de julio de 1973, se dice lo siguiente: «Se redactará un Estatuto de Funcionarios que refunda y complete todas las disposiciones en vigor, sin perjuicio, por su carácter estatutario, de las variaciones que puedan establecerse»—, lo que significa que esas variaciones que podía establecer la Diputación Foral no han podido tampoco quedar eliminadas por la subrogación de la Comunidad Foral, la cual ha de tener —y las tiene reconocidos por la propia L.O.R.A.F.N.A.— las mismas, cuando no superiores, facultades que ostentaba la Diputación Foral. Es decir, la competencia de Navarra sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral (art. 49.1 de la L.O.R.A.F.N.A.) no puede quedar cercenada o disminuida en virtud de una cláusula subrogatoria, que es, no obstante, la consecuencia última a la que se llegaría de aceptarse la tesis en que se sustenta el planteamiento de la Sala proponente de las cuestiones de inconstitucionalidad. En una palabra, la Comunidad Foral después de la L.O.R.A.F.N.A. no ve reducidas sus competencias de modificación de la normativa funcional que le corresponden en virtud de su régimen foral, y que habría podido ejercer la Diputación Foral antes de la L.O.R.A.F.N.A. Es la continuidad del régimen foral lo que se trata de proteger también aquí, sin solución de continuidad para los funcionarios entre el momento anterior y posterior a la vigencia de dicha Ley.

Sentado que la Comunidad Foral de Navarra ha podido legítimamente decidir sobre el régimen de actualización de determinadas pensiones en atención a su cuantía total, sin que por ello haya desconocido o vulnerado lo dispuesto en la Disposición adicional tercera, párrafo 2.º, de la L.O.R.A.F.N.A., queda por añadir que los señalados Acuerdos de la Diputación Foral de Navarra de 1957 y 1973, con independencia de cual sea su entidad normativa, no pueden entenderse, ni conceptuarse, como constitutivos de unos pretendidos derechos consolidados a que las pensiones de los funcionarios jubilados procedentes de la antigua Diputación Foral experimenten, siempre y en todo caso, los mismos aumentos que se establezcan en beneficio de los funcionarios en activo.

La pretendida existencia de esos derechos adquiridos resulta, en efecto, carente de fundamento si se tiene en cuenta que la relación funcional previa de la que traen causa las pensiones exceptuadas transitoriamente de actualización o incremento, aparece enmarcada en un régimen jurídico objetivo que, por ser definido legal y reglamentariamente, resulta también modificable por uno u otro instrumento normativo, sin que, consecuentemente, pueda pretenderse que esa situación estatutaria quede congelada en el tiempo (tal como se ha declarado ya, entre otras, en las SSTC 99/1987 y 129/1987, fundamentos jurídicos 6.º y 4.º, respectivamente).

Tratándose, por tanto, de un régimen legal y estatutario (SSTC 65/1987 y 66/1990), los funcionarios de las clases pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra no gozan de derecho subjetivo a que la situación creada al amparo de los reseñados Acuerdos de la antigua Diputación Foral de Navarra permanezca inalterable en el tiempo, por lo que, no existiendo el pretendido derecho adquirido, ninguna vulneración de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A. ha podido producirse como consecuencia de la modificación operada por el legislador.

5. En las cuestiones de inconstitucionalidad 766/85, 1.309/86 y 853/89, los preceptos de cuya constitucionalidad duda la Sala promotora de las cuestiones, son los arts. 12 b) de la misma Ley Foral 21/1984 y el 14 de la Ley Foral 19/1986, los cuales también exceptúan de la actualización e incremento del 5 por 100 «a las pensiones de orfandad cuyos beneficiarios sean mayores de edad no incapacitados».

Al igual que en las cuestiones de inconstitucionalidad examinadas en los fundamentos de derecho precedentes, la posible inconstitucionalidad dimanaría de la vulneración de los arts. 14, en relación con el 50, ambos de la Constitución, y de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A., puesta en relación con los Acuerdos de la antigua Diputación Foral de Navarra de 28 de noviembre de 1957 sobre Haberes de Clases Pasivas, y de 14 de julio de 1973 sobre Personal (base 15).

Sin embargo, las mismas conclusiones alcanzadas respecto del art. 12 a) resultan extensibles a su apartado b), por cuanto el hecho de que, en esta ocasión, la limitación se refiera a determinadas pensiones de orfandad y no ya a pensiones de jubilación, en nada esencial altera o modifica los términos del problema. Baste por ello señalar únicamente que, con independencia de que, tal como señala el Fiscal General del Estado, en el presente supuesto la alegación relativa al art. 50 de la Constitución no queda en absoluto justificada, ya que no parece que los pensionistas de orfandad queden incluidos, en cuanto tales, en la llamada tercera edad, a la que se contraen las pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas que prevé el mencionado art. 50, al establecerse que las pensiones exceptuadas del incremento son aquellas

cuyos beneficiarios sean mayores de edad no incapacitados, es evidente que en ninguna vulneración del principio de igualdad ante la Ley ha podido incurrir el legislador, dado que diferentes son las circunstancias objetivas concurrentes en esos pensionistas respecto de los restantes, sin que pueda tildarse de caprichoso o arbitrario el criterio utilizado para anudar a esas desiguales situaciones el efecto limitativo de cuya constitucionalidad se duda.

No existiendo infracción del art. 14 de la Constitución, procede asimismo declarar inexistente la posible y alegada vulneración de la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A., al no existir, al margen de lo que en cada momento disponga el legislador, derecho adquirido alguno a la percepción en una determinada cuantía de las llamadas pensiones de orfandad, siendo sustancialmente aplicables a este supuesto las consideraciones que ya fueron expuestas en el fundamento de derecho cuarto de esta misma Sentencia y que, por razones de estricta economía, se dan ahora por reiteradas.

#### FALLO

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA.

#### Ha decidido

Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad 722/1985, 723/1985, 766/1985, 1.309/1986 y 853/1989, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona.

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

Dada en Madrid a treinta de mayo de mil novecientos noventa.

*Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad número 722/85 y acumuladas, al que se adhiere el Magistrado don Antonio Truyol Serra*

Aunque no comparto muchas de las afirmaciones que se contienen en los fundamentos 2.º y 3.º de la Sentencia de la que disiento, mi discrepancia respecto de la decisión adoptada se basa, sobre todo, en mi radical desacuerdo con la interpretación y aplicación al caso de lo dispuesto en la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica de Mejoramiento del Fuero de Navarra.

A falta de demostración en contrario, no me parece evidente que no atente contra el principio de igualdad una norma que excluye de todo incremento las pensiones iguales o superiores a 187.950 pesetas, pero dispone el aumento del 5 por 100 de todas las demás, incluidas, por ejemplo, las de 180.000 pesetas; ni creo que pueda invocarse el principio de solidaridad como apoyo de una norma que viene a romper

justamente la solidaridad que la legislación anterior establecía entre los funcionarios en activo y los jubilados y que, sin duda, atenúa la desigualdad económica entre los ancianos, pero sólo a costa de acentuar la ya existente entre éstos y quienes aún no lo son.

Es cierto que muchas de esas afirmaciones se han hecho ya en anteriores decisiones, frente a las que no he explicitado públicamente discrepancia alguna, pero esas decisiones (fundamentalmente se trata de la STC 134/1987) juzgaban normas que no derogaban norma anterior alguna ni, menos aún, infringían lo dispuesto en una norma de rango superior. En el presente caso se produce una infracción de ese género y por eso mi discrepancia se centra, como queda dicho, en la argumentación contenida en el fundamento 4.º

Es verdad que el régimen jurídico de los funcionarios es un régimen estatutario y que, en consecuencia, la Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A. no puede ser entendida, en modo alguno, como un obstáculo para que la Diputación de Navarra modifique hacia el futuro ese régimen, incluido el de clases pasivas, pero no es este el problema que las cuestiones de inconstitucionalidad plantean, sino el que nace del hecho de que las normas cuestionadas modifican el régimen jurídico de unas pensiones ya causadas. No se cuestiona la posibilidad de que hacia el futuro la Diputación de Navarra rompa la vinculación entre los incrementos de las retribuciones de los funcionarios en activo y las pensiones de jubilación, sino de que estas nuevas normas se apliquen a hechos anteriores (las respectivas declaraciones de jubilación), ignorando que los derechos en ese momento adquiridos están garantizados por una norma superior (la citada Disposición adicional tercera de la L.O.R.A.F.N.A.) con rango constitucional. Esta situación, que no existía en otros casos, aparentemente semejantes, resueltos por algunas de las Sentencias que se citan en ésta, de la que disiento, es soslayada, a mi juicio, en el razonamiento central de esta última que, en substancia, reduce el contenido de la mencionada Disposición adicional (a la que no en vano califica de disposición subrogatoria) a la simple e innecesaria afirmación de que seguirán siendo funcionarios de Navarra los funcionarios de Navarra.

En mi modesta opinión, esa interpretación, que equivale a negar la existencia de todo derecho adquirido, violenta al máximo el tenor literal de un precepto que emplea precisamente esta expresión y que, en consecuencia, impide desconocer un derecho (el de que la pensión de jubilación se actualice en el mismo porcentaje que las retribuciones de los funcionarios en activo) que se adquirió en el momento de la jubilación.

Madrid, treinta de mayo de mil novecientos noventa.—Firmado: Francisco Tomás 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.—Alvaro Rodríguez Bereijo y Vicente Gimeno Sendra.—Rubricado.

**14328** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia número 191/1989, de 16 de noviembre de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 291, de 5 de diciembre de 1989.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 191/1989, de 16 de noviembre de 1989, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 291, de 5 de diciembre de 1989, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 12, segunda columna, párrafo 5, línea 9, donde dice: «licitación», debe decir: «licitud».

**14329** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia número 39/1990, de 12 de marzo de 1990, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 85, de 9 de abril de 1990.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 39/1990, de 12 de marzo de 1990, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 85, de 9 de abril de 1990, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 2, primera columna, párrafo 7, línea 3, donde dice: «don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer», debe decir: «don Eugenio Díaz Eimil».

En la página 2, segunda columna, párrafo 13, línea 7, donde dice: «recurso de casación», debe decir: «recurso de casación. El actor presentó con fecha 19 de febrero de 1988 un escrito aduciendo la vulneración del derecho a una tutela judicial efectiva a los efectos de la interposición del recurso de amparo, que se dirige contra el mencionado Auto de inadmisión.»

En la página 3, primera columna, párrafo 8, línea 6, donde dice: «es, ante todo caso», debe decir: «es, en todo caso.»

En la página 3, segunda columna, párrafo 5, líneas 4 y 5, donde dice: «sea objeto de trato más favorable», debe decir: «sea objeto de trato más desfavorable».

**14330** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia número 40/1990, de 12 de marzo de 1990, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 85, de 9 de abril de 1990.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 40/1990, de 12 de marzo de 1990, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 85, de 9 de abril de 1990, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 4, primera columna, párrafo 5, línea 6, donde dice: «y contra Auto denegatorio de», debe decir: «y contra el Auto denegatorio de».

En la página 4, segunda columna, párrafo 8, línea 2, donde dice: «Por otro lado», debe decir: «Por un lado.»

**14331** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia número 41/1990, de 15 de marzo de 1990, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 85, de 9 de abril de 1990.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 41/1990, de 15 de marzo de 1990, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 85, de 9 de abril de 1990, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 8, segunda columna, párrafo 2, línea 9, donde dice: «sólo de manera notoria», debe decir: «sólo cuando de manera notoria.»