

COMENTARIO A LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE PENSION DE VIUEDAD DEL REGIMEN AGRARIO (5-5-82)

SUMARIO: LA SENTENCIA DE 5 DE MAYO DE 1982 DICTADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: *Supuesto de hecho. Consideraciones jurídicas. Tesis de la sentencia. Consecuencias de la sentencia.*

LA SENTENCIA DE 5 DE MAYO DE 1982 DICTADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De entre las diversas sentencias que el Tribunal Constitucional ha dictado hasta el momento sobre materias relacionadas con la Seguridad Social, va a constituir el objeto de este comentario la de 5 de mayo de 1982, la cual, en su inicio, contempla un caso de incompatibilidad de pensiones, cuyos antecedentes de hecho son los que a continuación se exponen.

Supuesto de hecho

Tanto la recurrente como su esposo eran trabajadores agrícolas por cuenta propia y, como tales, estaban afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. La interesada, cumplidos los sesenta y cinco años, solicitó y obtuvo la correspondiente pensión de jubilación con efectos a partir de 1 de junio de 1969, produciéndose el fallecimiento de su cónyuge el 3 de julio del mismo año, es decir, aproximadamente un mes después de que se le hubiese reconocido el derecho a percibir la pensión de jubilación.

En abril de 1978 presentó ante la Entidad Gestora solicitud de pensión de viudedad que le fue denegada, confirmándose esta denegación por sentencia de 7 de noviembre de 1981 dictada por el Tribunal Central de Trabajo, con lo que se concluyó la vía jurisdiccional. Estimando la recurrente que esta sentencia lesionaba lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución española, planteó el recurso de amparo.

Consideraciones jurídicas

Uno de los principios sobre los que se construye la estructura técnica de la Seguridad Social es el hecho causante, que no es sino el supuesto fáctico, que, una vez que se realiza, desencadena la aplicación de una norma que contempla expresamente el nacimiento del derecho a una prestación de la Seguridad Social.

La aplicación de la norma de que se trate requerirá la concurrencia en el trabajador asegurado de una serie de requisitos que, con carácter general, son exigidos para que el derecho sea reconocido, como son el estar en alta, una carencia determinada, etc., pero el hecho causante tiene una individualización precisa para cada prestación y es el primer dato que genera la consideración sobre la posible aplicación a un asegurado de la norma en cuestión. Así, en la incapacidad laboral, el hecho causante es la situación objetivada del estado médico del trabajador que le impide realizar el trabajo de una forma transitoria, provisional o permanente; y en la viudedad el fallecimiento del sujeto causante, como expresamente señala el artículo 3.º de la Orden de 13 de febrero de 1967.

El hecho causante, sin embargo, a efectos técnicos, no cumple solamente la función esencial de ocasionar la posible creación de un derecho a una prestación de Seguridad Social, sino también la de indicar, temporalmente, el bloque normativo con el que debe ser regulada la prestación causada; función cuyo cumplimiento resulta obligado a la vista del principio general de irretroactividad de las leyes, contenido en el artículo 2.º, apartado 3, del Código Civil, y que aparece refrendado de forma indirecta en la normativa de Seguridad Social, concretamente en la Disposición Transitoria Primera de la Ley General de Seguridad Social de 30 de mayo de 1974; de tal forma que, causada una prestación según lo entiende la Disposición citada, aquélla vendrá regulada por las normas y disposiciones vigentes en la materia en ese momento, salvo que disposiciones posteriores establezcan su expresa aplicación a la prestación, ya causada, de que se trate.

Encuentra fundamento esta segunda función del hecho causante en el principio de seguridad jurídica que exige la congelación de unos derechos como garantía mínima de su titular. Ahora consagrada en el artículo 9, 3, de la Constitución española, y, de otra parte, como limitación de sus deberes económicos de quien debe afrontar la materialización del pago de aquéllos. También propicia tal criterio, secundario, desde luego, el reducir los cálculos de previsión que plantearía cualquier modificación que fuere a introducirse en el tratamiento legal de una prestación económica y, por último, en el caso planteado, la razón de que el hecho causante de la prestación de viudedad supone la extinción de la relación jurídica de la Seguridad Social, pues el perceptor de la pensión no tiene relación alguna con la Seguridad Social sino en tanto en cuanto beneficiario económico de aquélla y de la prestación asistencial aneja, pero, por sí, no genera ningún derecho ni antes ni después de ocurrido el hecho causante de la prestación.

En rigor, estos criterios son los que sustentaban la doctrina legal que al

respecto había sentado el Tribunal Supremo en sentencias de 9 de febrero, 9 de abril y 7 de junio de 1974, a las que cita la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de febrero de 1978, que, entre otros pormenores, manifiesta: «... el hecho causante es el fallecimiento del marido de la actora y la fecha del hecho causante determina la aplicación al caso de la legislación vigente en ese momento, sin que las leyes posteriores deban entrar a regir con efectos retroactivos... pues el principio de *tempus regis actum* y la irretroactividad de las leyes es básico en nuestro ordenamiento jurídico como regla general —art. 2.º, 3, del Código Civil—, y las excepciones, según ocurre en el área del Derecho penal para las leyes más favorables, tienen que ser expresas: y si ésta es la solución a la que habría de llegar el presente caso a la luz de los aludidos principios generales, aún parece reforzado este criterio en materia de Seguridad Social, pues, sin duda, debido a la gran fluidez con que se sucede y modifica la legislación en este campo, resultaba en él de especial interés poner claridad en las situaciones de derecho intertemporal, y por ello las disposiciones transitorias que llevan al número 1 tanto del Texto Articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1966 como del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, se cuidan de prevenir que las prestaciones causadas antes de la vigencia de la nueva legislación continuarán rigiéndose por la anterior, definiéndose expresamente qué se entenderá por prestación causada».

Igual conclusión se alcanza si se sigue el camino señalado en las disposiciones transitorias del Código Civil y, más concretamente, en la primera de ellas cuando dice que se regirán por la legislación anterior al Código los derechos nacidos, según ella, de hechos realizados bajo su régimen, aunque el Código los regule de otro modo o no los reconozca, disposición que se aplica perfectamente tanto en su presupuesto fáctico como en las consecuencias jurídicas al caso que se comenta.

Partiendo de estos criterios, la normativa aplicable vigente en el momento del fallecimiento del marido de la recurrente se contenía en la Ley de 31 de mayo de 1966, artículo 24, 5, y en su Reglamento de Desarrollo aprobado por Decreto 309/1967, de 27 de febrero, ambas disposiciones reguladoras del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, cuyo artículo 45 del citado Reglamento establecía: «Las pensiones que concede el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social serán incompatibles entre sí, a no ser que expresamente se diga lo contrario en el presente Reglamento. El trabajador que pudiera tener derecho a dos o más pensiones optará por una de ellas.»

En este precepto encontraba resolución la solicitud de pensión de viudedad cursada por la recurrente, y en base a él se le fue denegando dicha solicitud, con excepción de la sentencia dictada por la Magistratura del Trabajo, que estimó la pretensión de la interesada y que, posteriormente, fue revocada por la sentencia del Tribunal Central de Trabajo a la que se ha hecho mención.

El Ministerio Fiscal apuntaba una nueva e importante cuestión en el enjuiciamiento del problema: «La incompatibilidad es un componente de

la sustancia del derecho subjetivo, un presupuesto legal de su reconocimiento o sólo una condición vinculada a las posibilidades de disfrute o ejercicio», añadiendo que, si estuviéramos ante una mera condición de ejercicio del Derecho, desaparecida aquélla, no existe obstáculo que impida a éste su pleno disfrute por la interesada; pero, continuaba, parece acreditarse que el régimen de incompatibilidades constituye un factor legalmente incorporado al reconocimiento del derecho y sujeto a los mismos condicionamientos de temporalidad que los restantes elementos normativos del hecho causante, a la vista de lo que establece la Disposición Transitoria 1.ª, 1, de la Ley General de Seguridad Social ya citada con anterioridad: «Se entenderá por prestación causada aquella a la que tenga derecho el beneficiario por haberse producido las contingencias o situaciones objeto de protección y hallarse en posesión de todos los requisitos que condicionan su derecho, aunque aún no lo hubiera ejercitado.»

La interesada argumentaba, por su parte, que el hecho causante de la prestación no es el haberse quedado viuda en determinada fecha, sino el de ser viuda en unas fechas posteriores, en cuales fechas, y mientras la situación de viudedad continúa, se va renovando el derecho a la prestación de viudedad. De aceptarse la tesis contraria —continuaba la recurrente—, se produciría una pura y simple discriminación en relación con las viudas que lo fuesen después de haberse modificado la normativa sobre incompatibilidad de pensiones, no una distinción derivada de unos derechos o cumplimientos previos, sino una simple discriminación derivada de un hecho accidental, como es la fecha del fallecimiento de una persona, fecha que no debe alterar los posibles derechos de su viuda, considerando, en su consecuencia, que el derecho cuyo reconocimiento se venía pretendiendo —compatibilizar ambas pensiones de viudedad y jubilación— quedaba amparado en el artículo 14 de la Constitución española, y al no haberse así reconocido, éste resultaba infringido.

Tesis de la sentencia

Como reconoce expresamente la sentencia que se comenta en su fundamento jurídico 2.º: «Estamos, por tanto, ante una diferencia de tratamiento motivada por el momento en que se produce el hecho causante...», y que se deriva de la discutida aplicación de dos normas distintas sucesivamente vigentes en el tiempo. Pero el tratamiento diferente —continúa la sentencia— no es de hechos, sino de situaciones actuales: «No es que el ordenamiento trate de modo desigual las consecuencias jurídicas del fallecimiento del cónyuge según que éste se produzca antes o después de una fecha, lo que es comprensible, sino que se trata de modo desigual los derechos actuales de la viuda según la fecha en que se haya producido el hecho causante.» Y este trato desigual no resulta justificado por el legislador en materia en la que el propósito de éste, es claro y evidente, persigue el perfeccionar e igualar el régimen de la Seguridad Social para todas las categorías de trabajadores, como se extrae concluyentemente de la dinámica legislativa en este sector, por lo que, a la vista del principio que recoge

el artículo 50 de la Constitución española sobre la garantía que los poderes públicos prestarán a los ciudadanos durante la tercera edad en relación a la suficiencia económica, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, y de que el reconocimiento, respeto y protección de este principio, entre otros que no vienen al caso, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, como dispone el artículo 53, 3, de aquélla, la sentencia afirma que existe discriminación en el litigio enjuiciado, proveniente aquélla de la aplicación de una norma derogada y, en consecuencia, estimando que ha habido lesión del artículo 14 de la Constitución española, otorga el amparo solicitado por la recurrente.

La sentencia de 5 de mayo de 1982 que se comenta, recaída en el recurso de amparo número 398/1981 y publicada en el «B. O. E.», número 118, guarda una íntima solidaridad con la de 26 de febrero del mismo año, recaída también en recurso de amparo y publicada en el «B. O. E.» de 22 de marzo, al advertirse en ambas una desconexión entre la normativa que debe regular una determinada pensión y el hecho causante de ésta.

Consecuencias de la sentencia

1. El artículo 53, 3, de la Constitución española establece, como ya se ha dicho, que los principios rectores de la política social y económica informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Habiéndose planteado un caso relacionado con el sistema español de Seguridad Social, el Tribunal Constitucional, para su enjuiciamiento, tiene en cuenta, especialmente, el artículo 50 de la Constitución española, que es el que presta atención a las pensiones de la tercera edad. En este sentido, el Tribunal lleva a cabo una aplicación progresiva de los criterios que en este artículo 50 se mencionan, subrayando, sobre todo, que la interpretación dentro del ordenamiento jurídico de la Seguridad Social debe estar presidida por la finalidad intrínseca que tienen sus normas, es decir, perfeccionar e igualar la cobertura de las necesidades sociales, y ello con criterios de suficiencia económica. Hay que precisar que, sin embargo, la incidencia del repetido artículo 50 de nuestra Constitución ha de completarse con una comprensión global de los problemas de todo tipo con los que se enfrenta el sistema de Seguridad Social y entre los que no son de menor condición aquellos que contemplan la financiación y el reparto de los fondos económicos del propio sistema, ya que cualquier distorsión que en un determinado sector se produzca repercutirá beneficiando o perjudicando otro u otra serie de sectores en los que, asimismo, se hacen patentes las necesidades sociales y la solidaridad fundamentadora de toda la Institución.

Es por ello por lo que nos pronunciamos por una interpretación totalizadora y omnicomprensiva del sistema de Seguridad Social a la hora de dar operatividad a los artículos que dentro de la Constitución española se ocupan de estas materias, en orden a que éstos tengan una eficacia auténtica y adecuada a la realidad, analizando las distintas opciones posibles y las

que, de entre ellas, han sido ejercitadas para, a través de una ponderación integradora, llegar a conclusiones definitivas.

2. Ya nos hemos referido antes a la diferencia que la sentencia establece entre las consecuencias jurídicas del fallecimiento del cónyuge y los derechos actuales de la viuda. Entre aquellas consecuencias jurídicas, las más importantes, a nuestro parecer, son, de una parte, la apertura de la herencia del causante y, de otra, la disolución de la sociedad de gananciales, si es que ésta hubiese existido.

Otras consecuencias menores, desde un punto de vista jurídico, podrían ser el nacimiento de todos aquellos derechos que, sin estar comprendidos en la herencia, surjan en favor de tercero con ocasión de la muerte del causante. Todos ellos, al igual que la herencia, parece que deberán ser regulados por la normativa que les sea aplicable, vigente en el momento del fallecimiento del cónyuge, como establece de forma indubitada la Disposición Transitoria 12.^a del Código Civil y la misma sentencia en la frase transcrita, al comprender el tratamiento jurídico desigual que provenga de la temporalidad distinta en que surgieron las situaciones. Entre estos derechos en favor de tercero habría que entender incluido el de percibir la pensión de viudedad de la Seguridad Social; por el contrario, la sentencia estima que el derecho de la viuda a percibir la pensión correspondiente de la Seguridad Social se actualiza, tesis que, a más de tener un fundamento discutible y que no se manifiesta en la resolución comentada, de generalizarse a cualquier tipo de pensión plantearía numerosos problemas no sólo en el ámbito financiero, sino en el de la organización y planificación del sector, sin olvidar los agravios comparativos en relación con las prestaciones a tanto alzado que se conceden, en algunos casos sustitutorias de la pensión, en el sistema español de la Seguridad Social.

3. La sentencia no entra a considerar una posible inconstitucionalidad sobrevenida de normas, o mejor, como se precisa en otras sentencias del mismo Tribunal, una simple derogación de normas preconstitucionales, por la sencilla razón de que estamos ante un tratamiento desigual de los derechos actuales de la viuda. Esta afirmación sorprende por cuanto la viuda, en cuanto viuda, no es asegurada. Con ello no se pretende renacer la tesis contractualista, fructífera en el Derecho privado; es claro que la propia dinámica del sistema de Seguridad Social, expansiva tanto en lo subjetivo como en lo objetivo, tiende hacia la conversión de aquél en un auténtico servicio público, actuante frente a cualquier ciudadano, como así postula el artículo 41 de la Constitución española; pero, finalmente, siempre existirá el límite subjetivo de la ciudadanía o nacionalidad para generar el derecho de disfrute de las prestaciones que pudiera comprender el mencionado servicio público, lo que no excluye la existencia de beneficiarios de éste en quienes no concurra el requisito subjetivo de esa ciudadanía o nacionalidad aludida, no impidiendo el beneficio de la prestación, si bien tales beneficiarios serán incapaces de causar derechos por sí mismos.

Ello aboca a reconocer que en la prestación de viudedad el derecho lo causa el asegurado en el actual sistema de Seguridad Social, sin posibilidad de actualización, salvo que la norma expresamente así lo reconozca (como,

por otra parte, así se viene haciendo en los reales decretos de revalorización de pensiones que perderían sentido enfocado el asunto desde otra perspectiva). El hecho de que la prestación se materialice en el tiempo, a razón de abonos periódicos, no es base suficiente para hablar de derechos actuales, de igual forma a como ocurre en el contrato de renta vitalicia, e insistiendo que, en el mejor de los casos, la hipotética actualización del derecho sólo podría afectar a quien siendo beneficiario es, al mismo tiempo, asegurado y causante del derecho que se actualiza. Por ello, concluimos, la sentencia da efectos retroactivos, aunque en principio así no lo parezca, a una norma que no lo había previsto, por la razón de que no existen los llamados derechos actuales de la viuda, sino aquel derecho que surgió a la muerte de su cónyuge en la forma como quedaba configurado en la normativa vigente en aquel momento.

4. La vigencia del artículo 2, 3, del Código Civil no deja de operar en el ámbito de la Seguridad Social, pese a los determinados aspectos teleológicos que la normativa en este campo persigue; el legislador, que actúa de acuerdo con categorías jurídicas existentes, no está obligado a razonar por qué una disposición no tiene efectos retroactivos en un ordenamiento jurídico en el que no existe precepto alguno que cuestione lo establecido en el mencionado artículo 2, 3, del Código Civil, a diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento penal, y admitir tal duda inferida de los principios constitucionales sobre la materia de que se trata constituiría una interpretación creadora de derechos subjetivos que invertiría el signo de la presunción sobre la retroactividad, de tal forma que haría presumir, salvo prueba en contrario, la existencia de aquélla en las leyes y reglamentos que se dicten en el campo de la Seguridad Social, produciendo un permanente cambio jurídico en la regulación de las situaciones ya creadas.

5. A nuestro juicio, es el Fundamento Jurídico 8.º el que ofrece argumentos jurídicos más positivos que justifican el otorgamiento del amparo solicitado en la línea señalada por el Ministerio Público, al considerar que la incompatibilidad inicial para el percibo de las dos pensiones no es sino un límite para el ejercicio del derecho, y una vez que ese límite desaparece en regulación posterior deja de obstaculizar su disfrute. Tal interpretación no parece encajar, como ya anunció el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, con el derecho positivo que ordena la materia y que se contiene en el párrafo 2 de la Disposición Transitoria Primera, apartado 1, de la repetida Ley General de la Seguridad Social, pero es aquella que produce efectos más restringidos en orden al restablecimiento del principio de igualdad instituido en el artículo 14 de la Constitución española en el caso enjuiciado.

Emilio RUIZ-JARABO

Ltrado de la Asesoría Jurídica Central
del Instituto Nacional de la Seguridad Social

