**STC 114/1993, de 29 de marzo de 1993**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, y don Pedro Cruz Villalón, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 1.286/90, interpuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador de los Tribunales don José Granados Weil y defendido por el Letrado don Luis López Moya, contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 20 de marzo de 1990, en suplicación de la dictada por la Magistratura de Trabajo, hoy Juzgado de lo Social núm. 12 de Madrid, de fecha 17 de octubre de 1987. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y han sido partes doña Dolores Carneros Martínez, don Roberto Domínguez Carneros y don Cesar Eduardo Domínguez Carneros, representados por el Procurador de los Tribunales don Pedro Antonio González Sánchez, asistidos de la Letrada doña María José Redondo Dionisio. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado el 23 de mayo de 1990, don José Granados Weil, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de marzo de 1990, en suplicación de la dictada por el Juzgado de lo Social núm. 12 de Madrid, en autos promovidos por don Francisco Dominguez Gómez, y seguidos por sus herederos doña Maria Dolores Carneros Martínez, don Roberto Domínguez Carneros y don Cesar Eduardo Domínguez Carneros, contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social, en reclamación contra inmovilización de pensión S.O.V.I.

2. La demanda de amparo se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

Don Francisco Domínguez Gómez era perceptor de una pensión de 8.580 pts. mensuales del extinto SOVI por encontrarse en situación de incapacidad permanente absoluta desde el 1 de junio de 1978, percibiendo asimismo desde el 20 de diciembre de 1978 en que fue declarado inválido de guerra una pensión de 24.000 pts. mensuales. Pero la primera de las pensiones, la del S.O.V.I., se inmovilizó o congeló en su cuantía por el INSS en el año 1984.

Por escrito de 4 de octubre de 1985, el interesado solicitó del INSS que se le reconociera el derecho a percibir la pensión del S.O.V.I., sobre el tipo fijado anualmente, sin que se produjera compensación y absorción con la de mutilado de guerra, y que se le abonasen 160.483 pts. correspondientes a los años 1984 y 1985. Denegada la solicitud por silencio administrativo, interpuso demanda que fue desestimada por Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 12 de Madrid, de 17 de octubre de 1987, celebrándose el juicio con los herederos de aquél por haber fallecido una vez estaba presentada la demanda.

La Sentencia aceptaba la inmovilización efectuada por el INSS, como consecuencia de lo dispuesto en los distintos Reales Decretos sobre revalorización y mejora de prestaciones, concretamente, para el año 1984, en el art. 9 del R.D. 90/1984, de 18 de enero, fundando así la improcedencia de revalorización alguna porque la suma de ambas pensiones sobrepasaba los límites de concurrencia fijados legalmente por aquellos RR.DD. La Sentencia añadía que todas las alegaciones del demandante se referían a la compatibilidad entre las pensiones SOVI y de inválido civil, cuando la compatibilidad no había resultado afectada, ya que el actor percibía ambas pensiones, si bien la del S.O.V.I. inmovilizada en su cuantía por efectos de la concurrencia.

Interpuesto recurso de suplicación por los herederos del afectado, fue estimado por la Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de Madrid de 20 de marzo de 1990, aceptando el planteamiento del recurso en el sentido de que no eran aplicables al caso los arts. 5 del R.D. 90/1984 y R.D. 43/1985, de 9 de enero, afirmando el órgano judicial que dichas normas "lo que nos dicen es que las pensiones de inválidos de guerra, siguiendo el criterio del art. 10 de la Ley 5/1976, de 11 de marzo, son compatibles como extraordinarias que son, con cualquiera otras pensiones, incluso con la del S.O.V.I.".

3. Contra esta Sentencia se interpone recurso de amparo por el INSS, por presunta vulneración del art. 14 C.E., aduciendo que la Sentencia impugnada de la Sala de lo Social del T.S.J. de Madrid venía aplicando la ley de una determinada manera y que ahora cambia de criterio, sin razonamiento ni fundamentación alguna, por lo que lesiona el principio de igualdad en aplicación de la ley, aportando fotocopias, como término de comparación, de las Sentencias de la Sala de lo Social del T.S.J. de Madrid de 20 de junio de 1989, 26 de febrero de 1990 y 14 de septiembre de 1989. La recurrente de amparo, entiende que las pensiones causadas por los excombatientes han de considerarse concurrentes con las de la Seguridad Social a efectos de la aplicación de las normas de revalorización de pensiones, principalmente porque aquéllas son pensiones igualmente públicas y en tanto que tales se encuentran inmersas dentro de las que los Reales Decretos sobre revalorización de pensiones consideran concurrentes, terminando con la súplica de que se declare la nulidad de la Sentencia recurrida en amparo.

4. Por providencia de 16 de julio de 1990, la Sala Primera, Sección Primera, acuerda admitir a trámite la demanda de amparo de los órganos Judiciales de la remisión de testimonio de las actuaciones previas interesando el emplazamiento a quienes fueron parte en el procedimiento.

5. Por providencia de 29 de octubre de 1990, la Sección acuerda tener por recibido escrito de la Letrado doña María José Redondo Dionisio, personándose en nombre de doña Maria Dolores Carnero Martínez, don Roberto Domínguez Carnero y don Eduardo Domínguez Carnero, concediéndoles un plazo de diez días para que dentro de dicho término, comparezcan ante este Tribunal con Procurador del Colegio de Madrid.

Por providencia de 26 de noviembre, la Sección acuerda tener por personado y parte, en nombre de Doña Dolores Carneros Martínez y dos más, al Procurador Sr. González Sánchez y dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo por un plazo común de veinte días, al Ministerio fiscal y demás partes personadas, para que dentro de dicho término puedan presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 18 de diciembre de 1990, el Ministerio Fiscal, evacua el trámite de alegaciones conferido y, en síntesis, manifiesta:

La jurisprudencia constitucional en torno a la interpretación y aplicación del principio de igualdad en aplicación de la Ley está sólidamente configurada en numerosas Sentencias del T.C., entre ellas la STC 63/1988, fundamento jurídico 2º, en donde se pone de manifiesto que "el principio de igualdad en la aplicación de la Ley ha sido invocado con harta frecuencia ante este Tribunal, lo que ha permitido crear una doctrina cuyos contornos está ya cláramente definidos y consolidados. De la misma se desprende que la desigualdad proscrita por el art. 14 de la C.E. requiere básicamente el concurso de dos condiciones. En primer lugar, es preciso que exista y se aporte un término de comparación adecuado, requisito que sólo concurre cuando se compara la resolución judicial impugnada con otra u otras anteriores del mismo órgano judicial que se hayan ocupado de supuestos sustancialmente idénticos. En segundo, lugar es preciso también que entre ambas resoluciones se advierta, con el consiguiente reflejo en el fallo judicial, un cambio de criterio inmotivado, arbitrario o carente de la necesaria fundamentación jurídica, que se modifique radicalmente el sentido de otras decisiones sin hacer referencia, ni siquiera de forma tácita o implícita, al criterio sostenido en anteriores ocasiones y a la razón en la que pudiera estar fundada dicha modificación". En el mismo sentido menciona las SSTC 120/1987, 12/1988, 27/1988, 83/1988, 209/1988 y 727/1987, en las que aparecen nítidamente esos dos requisitos básicos para apreciar la discriminación en la aplicación de la Ley.

El estudio del término de comparación constituido por las Sentencias citadas en la demanda de amparo, particularmente la la de 26 de febrero de 1990, que incorpora la mención a anteriores del mismo signo(si bien la primera de ellas lo fue del extinto T.C.T.) las de 4 de octubre de 1988 y 20 de junio de 1989, muestra que tanto en aquel supuesto como en éste se debatía la naturaleza jurídica de la pensión de excombatientes y la incidencia en la revalorización de una pensión concurrente de la Seguridad Social. Se hacía una interpretación conjunta de la Ley 35/1980 y del Decreto de revalorización de 23 de diciembre de 1987.

Por lo que respecta a la legislación sobre mutilados de guerra, tanto la Ley 5/1976 como la 35/1980 vienen referidas a la misma clase de pensionista. Así el art. 11 de la Ley 35/1980 se refiere a compatibilidad de pensiones con las de la Seguridad Social. Por su parte el art. 10 de Ley 5/1976 se refiere asimismo, a esta compatibilidad.

Se dan, pues, las premisas para estimar vulnerado el derecho de igualdad en la aplicación de la ley, por cuanto existe un término de comparación adecuado, las sentencias proceden del mismo órgano jurisdiccional y ha habido un cambio de criterio inmotivado, interesando, en consecuencia, el otorgamiento de amparo con declaración de nulidad de la sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de Madrid, de 20 de marzo de 1990 y que por el referido Tribunal se dicte otra en su lugar siguiendo la línea jurisprudencial anterior o explicando razonada y motivadamente el cambio de criterio habido en la interpretación y aplicación de la Ley.

7. Por escrito de 15 de diciembre de 1990, el Procurador don José Granados Weil, presenta ante este Tribunal escrito de alegaciones, afirmándose y ratificando en el escrito de demanda de amparo, añadiendo que con posterioridad a la fecha de la citada demanda ha tenido conocimiento de dos nuevas Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que declaran concurrentes a efectos de complementos mínimos y revalorizaciones de las pensiones de la Seguridad Social, a las pensiones concedidas a mutilados excombatientes de la guerra civil (Sentencias de 25 de junio 1990, recurso 4.774/87 y 26 junio de 1990, recurso 4.880/87).

8. Por escrito de 21 de diciembre de 1990, el Procurador don Pedro Antonio González Sánchez, evacua el traslado concedido para alegaciones, manifestando, en síntesis, que para establecer si se ha producido o no la pretendida desigualdad, habrá primero de delimitarse taxativamente el objeto del litigio, puesto que el petitum de la demanda interpuesta ante la entonces Magistratura de Trabajo núm. 12, radicaba en la inaplicación por parte de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, de lo preceptuado en los respectivos arts. 5 de los RR.DD. 90/1984 y 43/1985, denegando la Sentencia tal pretensión por entender que la suma de ambas pensiones sobrepasa los límites fijados en el art. 9 del R.D. 90/1984 sobre concurrencia de pensiones; no así la Sentencia dictada en Suplicación al entender que la misma violaba, por no aplicación, lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 35/1980, de 26 de junio, en relación con los respectivos arts. num. 5 de los RR.DD. 90/1984 y 43/1985 y entender que los preceptos invocados debieron ser aplicados al referirse a la compatibilidad de las pensiones lucradas como inválidos de guerra, al amparo de lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 5/1976, con cualquier otras pensiones dado el carácter extraordinario que tienen, debiendo ser denegado el amparo solicitado, al no existir la necesaria identidad entre la Sentencia recurrida y la Jurisprudencia alegada, y, en consecuencia, no vulnera el principio de igualdad ante la Ley del art. 14 de la C.E.

9. Por providencia de 25 de marzo de 1993, se señaló el día 29 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En la demanda de amparo, la entidad recurrente alega infracción del art. 14 C.E. en su manifestación de igualdad en la aplicación de la Ley. A tal respecto aporta dos sentencias de la misma Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, como la aquí impugnada, examinan los temas relativos a la compatibilidad y concurrencia de las pensiones de los excombatientes o mutilados de guerra con las pensiones de Seguridad Social, a efectos de su mejora, revalorización y devengo del llamado complemento para mínimos. En síntesis, la diversidad de soluciones estriba en que de un lado, en la aquí impugnada, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia afirma que las pensiones de una y otra clase son compatibles, y, de ello, deduce que ha de estimarse la demanda formulada para que se reconozca el derecho a la mejora o revaloración de la pensión del extinguido S.O.V.I. a cargo de la Seguridad Social, que percibía el interesado, aún superando en conjunto los topes reglamentarios fijados para devengar esa mejora; por el contrario, las Sentencias invocadas como término de comparación, reconociendo la compatibilidad de ambos, afirman que son concurrentes y, por ello, superando en conjunto los topes citados, no puede ser objeto de mejora o revalorización la pensión a cargo de la Seguridad Social.

2. Es doctrina consolidada de este Tribunal que la igualdad en la aplicación de la Ley exige, para apreciar una desigualdad prohibida por el art. 14 C.E. que el titular del derecho fundamental alegue y pruebe haber sido tratado arbitrariamente de forma desigual a otro justiciable por un órgano judicial en un supuesto sustancialmente idéntico, al haber sido resuelto de forma distinta y sin la debida fundamentación, de tal manera que la decisión cuestionada parezca fruto de un voluntarismo selectivo frente a la resolución acordada en esos otros supuestos sustancialmente idénticos.

No es preciso examinar aquí, de nuevo, si la recurrente, entidad de derecho público, ostenta la titularidad del derecho fundamental invocado, la igualdad en la aplicación judicial de la ley: Como hemos declarado recientemente en nuestra STC 100/1993, lo supuestos de desigualdad en la aplicación judicial de la ley implican, en todo caso y simultáneamente, una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que la titularidad de este útlimo derecho por parte de las entidades de derechos público (STC 64/1988) se extiende también a los supuestos de desigualdad judicial de la ley. Nuestro análisis debe, por tanto, detenerse en los términos de comparación, dada la complejidad fáctica y jurídica de los supuestos planteados, sobre lo cual discrepan las partes en este recurso de amparo, por lo que es indispensable resolver si se da la identidad sustancial de casos con solución divergente.

3. La respuesta al interrogante anterior debe ser, en principio, positiva. En efecto, la Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de 26 de febrero de 1990, afirma que la cuestión debatida (el INSS denunciaba en el recurso de suplicación violación de los arts. 12, en relación con los 11 y 18, de la Ley 35/1980, de 26 de junio) ha sido resuelta por reiteradas Sentencias (cita las de 4 de octubre de 1988 y de 20 de junio de 1989), en el sentido de considerar que las pensiones de los mutilados de guerra (Ley 35/1980) tienen la condición de pensión pública, al ser prestaciones de carácter periódico que, sin responder a una situación de actividad profesional, son reconocidas por el Ministerio de Economía y Hacienda con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; por ello no puede desconocerse su carácter de pensión concurrente, a los efectos de ser compatibles con los complementos para alcanzar los mínimos garantizados de las pensiones de la Seguridad Social, cuando su cobro coincida con otra del Sistema de Seguridad Social. En similar sentido, la Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de Madrid de 14 de septiembre de 1989 igualmente invocada en la demanda, considera que las pensiones de los excombatientes (Ley 35/1980) tienen el carácter de pensiones concurrentes, por lo que son valorables no sólo para determinar si procede o no el pago del complemento por mínimo en las prestaciones de la seguridad social, sino también para fijar el porcentaje de revalorización de éstas, que será el que resulte de considerar como una sóla pensión la suma de las concurrentes tantos internas como externas al sistema, de conformidad con lo previsto en las normas de revalorización de pensiones (arts. 9 de los RR.DD 2.620/1986 y 1.593/1987). Por el contrario, la Sentencia impugnada, con apoyo -según afirma- en los arts. 5 de los RR.DD 90/1984 y 43/1985 , siguiendo el criterio del art. 10 de la Ley 5/1976, considera compatibles las pensiones de los inválidos de guerra con cualesquiera otras pensiones, y declara el derecho a la revalorización solicitado por el afectado.

No es óbice a lo anterior que las normas citadas en la Sentencia impugnada y en las aportadas como términos de comparación no son del todo coincidentes. Como argumentaba el Fiscal, aún cuando podría pensarse que el objeto del análisis jurídico de ambas resoluciones difiere, ello no es así por la razón de que por lo que respecta a la legislación sobre mutilados de guerra, tanto la Ley 5/1976 como 35/1980 vienen referidas a la misma clase de pensionistas procedentes de un bando u otro. Los preceptos cuestionados son del mismo contenido. Así, el art. 11 de la Ley 35/1980 se refiere a compatibilidad de pensiones con las de la Seguridad Social. Por su parte el art. 10 de Ley 5/1976 se refiere asímismo, a esta compatibilidad. Aquella primera Ley citada derogó el Real Decreto- ley 43/1978, de 21 de diciembre, a cuyo amparo se concedió al interesado la pensión de mutilado de guerra.

Por su parte, los preceptos del Real Decreto 1.593/1987 analizados son fiel reflejo de los correlativos de los Reales Decretos 90/1984 y 43/1985, referidos en la sentencia impugnada. Ambos grupos de normas tratan las materias de concurrencia de pensiones y revalorizaciones, fijando en su articulado los criterios y módulos de cálculo y estableciendo, que cuando se de la concurrencia de dos pensiones posibles -lo que presupone su compatibilidad-, su cuantía total es la que debe tenerse en cuenta para conocer si se excede del tope reglamentario por encima del cual no hay revalorización.

En lo que concierne al debate jurídico y repercusión en el fallo, hay que coincidir con el Ministerio Fiscal en que los objetos de ambos procesos son similares, pues en los dos se examinaban las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica de la pensión de excombatientes, la diferenciación entre compatibilidad y concurrencia, la revalorización de pensiones de Seguridad Social que concurren con la de excombatientes y la consideración de pensiones independientes o no a efectos de cómputo de cuantía. En relación con todo ello, la doctrina consolidada de la Sala de lo Social, representada por las Sentencias ofrecidas como término de comparación, sostienen que la pensión de los excombatientes es una pensión pública, que debe tratarse como pensión concurrente a efectos de revalorización, no procediendo el aumento de la cuantía si el importe total de las pensiones concurrentes supera el tope previsto en el Decreto de revalorización. Por el contrario, la Sentencia impugnada sostiene que ambas pensiones no son concurrentes sino independientes, que los topes marcados en los arts. 5 de los Decretos citados no guardan relación con la revalorización de las pensiones, no han de sumarse a estos efectos, y que, por tanto, la pensión del S.O.V.I. no está sujeta a congelación. La alusión al art. 10 de la Ley 5/1976 induce a pensar que en esta ocasión la Sala confunde compatibilidad con concurrencia, cuando no se discutía la primera, sino la influencia de la segunda en la revalorización.

4. De todo lo expuesto se deduce que concurren las premisas para estimar vulnerado el derecho de igualdad en la aplicación de la ley por cuanto se está ante términos de comparación adecuados, las Sentencias proceden del mismo órgano jurisdiccional y ha habido un cambio de criterio inmotivado. Los términos de comparación son adecuados porque se tratan de supuestos sustancialmente idénticos, según se ha puesto de manifiesto al examinar el objeto del análisis jurídico de las distintas resoluciones judiciales y al detallar el contenido del debate con repercusión en el fallo. Por otro lado, el mismo órgano judicial, ante el mismo tema litigioso, ha llegado a conclusiones opuestas y contradictorias, sin que explícita o implícitamente detalle las razones para esta diversidad de trato. Por tales razones, el amparo debe ser estimado, anulandose la Sentencia impugnada y retrotrayéndose las actuaciones al momento anterior a dictar Sentencia para que el Tribunal Supremo de Madrid dicte otra con criterio igual al de sus Sentencias anteriores o, en su caso, motive suficientemente la diferenciación de trato y de criterio, de tal manera que pueda afirmarse que marca una solución de validez general para todos los casos iguales, lejos de todo voluntarismo selectivo.

### F A L L O

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo formulado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y, en su virtud:

1º. Reconocer el derecho del recurrente a la igualdad en la aplicación de la Ley.

2º. Declarar nula la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de marzo de 1990, recaida en el recurso de suplicación 1.847/88.

3º. Retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictar sentencia para que por el órgano judicial se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental del recurrente.

Publíquese esta Sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Dada en Madrid, a veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y tres.