**STC 33/1983, de 4 de mayo de 1983**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo, promovido por don Isidro Fuentes Hurtado, representado por el Procurador de los Tribunales don Felipe Ramos Cea y bajo la dirección del Abogado don Miguel Ortiz Valderrama, impugnando resolución de la Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local, de 18 de septiembre de 1980, confirmada por la del Ministerio de Administración Territorial del 30 de marzo de 1981, por las que se denegó al recurrente, y a su hermana doña Emilia Fuentes Hurtado, pensión de orfandad, y en el que han sido partes el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y la indicada Mutualidad, representada por el Procurador don Manuel Ardura Menéndez y asistida del Letrado don Francisco Javier Belda, y Ponente el Presidente de la Sala, don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer de la misma.

 **I. Antecedentes**

1. El 26 de julio de 1982, el Procurador señor Ramos Cea, en nombre de don Isidro Fuentes Hurtado, que recurre por sí y también en interés de su hermana Emilia, presentó en este Tribunal Constitucional demanda de amparo, que ha de entenderse dirigida contra resolución del Ministerio de Administración Territorial del 30 de marzo de 1981, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra acto de la Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local (en adelante MUNPAL) de 19 de septiembre de 1980, relativo a la pensión de orfandad. En la demanda se solicita el reconocimiento en favor del señor Fuentes y de su hermana, del derecho a pensión de orfandad por fallecimiento de su padre adoptivo a cargo de la MUNPAL, con efectos económicos desde la fecha de la petición y se funda esta petición en los siguientes hechos:

A) El señor García-Borbolla, funcionario que fue de la Diputación de Sevilla, fue jubilado el 26 de junio de 1973 y falleció el 22 de febrero de 1980, habiendo fallecido con anterioridad su esposa.

B) El recurrente y su hermana fueron adoptados en forma simple por el señor García-Borbolla y su esposa el 8 de febrero de 1972 e instituidos herederos por el mismo.

C) Solicitada la pensión de orfandad de la MUNPAL, les fue denegada por que en los estatutos de la entidad no se incluye en el art. 51.2 la relación derivada de la adopción simple, aunque sí la adopción plena. El amparo se funda en el art. 14 de la Constitución, por dos órdenes de consideraciones: la primera, fundada en que el art. 39.2 proclama que se asegura la protección integral de los hijos, iguales ante la Ley, con independencia de su filiación, y la segunda, que el Decreto del 18 de marzo de 1976 reconoce para los comprendidos en el mutualismo administrativo igual derecho sin distinción entre adopción simple y adopción plena, disposición que cree es aplicable a los funcionarios estatales, y que de no extenderse al ámbito local, se ocasionaría una desigualdad.

2. La resolución ministerial fue recurrida en vía contencioso-administrativa ante la Sala de Sevilla, que dictó Sentencia el 14 de junio de 1982, desestimando el recurso. Se dice en la Sentencia que la MUNPAL denegó la pensión en base al art. 51.2 de los Estatutos de 9 de diciembre de 1975, denegación que fue confirmada por el Ministerio de Administración Territorial de conformidad con la disposición final primera de estos Estatutos, a cuyo tenor las pensiones que se produzcan a partir del 1 de julio de 1973, pero que traigan causa de funcionarios que cesaran en el servicio activo con anterioridad a la mencionada fecha, se determinarán aplicando las normas estatutarias de 12 de agosto de 1960. Como el causante de los recurrentes cesó por jubilación forzosa en el servicio activo el día 28 de junio de 1973, la pensión solicitada hay que determinarla con arreglo a los estatutos de 1960 y no los de 1975.

3. En este recurso, que fue admitido por providencia del 20 de octubre, se han personado el Abogado del Estado, en nombre de la Administración Pública, y el Procurador don Manuel Ardura Menéndez, en representación de la MUNPAL, y los mismos y además el recurrente y el Ministerio Fiscal, han presentado en tiempo y forma las alegaciones oportunas, pidiendo el Abogado del Estado, el Ministerio Fiscal y la MUNPAL que se dicte Sentencia denegando el amparo, si bien esta última pide preferentemente que se declare la inadmisión del recurso y, en todo caso, que se impongan las costas al recurrente. Presentadas estas alegaciones, el recurso quedó pendiente de señalamiento para deliberación y fallo, para lo que se señaló el día 27 de abril del año actual.

4. En el escrito de alegaciones los recurrentes insistieron en sus argumentos, diciendo:

A) Que la equiparación de los hijos adoptivos a los hijos naturales reconocidos, a tenor del art. 180 del Código Civil según la redacción vigente en el año rato, dejaba sin efecto la distinción que hacía el art. 48.1.1.ª de los Estatutos de la MUNPAL a exigir que la adopción hubiera sido efectuada con diez años de antelación al fallecimiento.

B) Siendo la pensión de orfandad una prestación que nace sólo a la muerte del causante, la legislación aplicable ha de ser la vigente en la fecha del fallecimiento del padre adoptivo.

C) Debe prevalecer el art. 170 del Reglamento General del Mutualismo Administrativo, posterior a los Estatutos de la MUNPAL, a cuyo tenor tenían derecho a pensión los hijos del causante cualquiera que sea la naturaleza legal de su filiación y los adoptivos que al fallecimiento de aquél sean menores de veintitrés años y ello sin exigencia de tiempo de adopción alguna.

D) Se invocan los arts. 14 y 39.2 de la Constitución.

5. El Abogado del Estado se opuso a la demanda de amparo, solicitando que se denegara el mismo, porque la demanda vuelve a incurrir en el mismo defecto de enfoque de la cuestión que ya advirtiera la Sentencia de la Audiencia de Sevilla, y es que el derecho del actor y de su hermana a obtener la pensión pretende justificarse en que es contrario al principio de igualdad que en el Mutualismo de la Administración Civil del Estado se considere beneficiarios a los hijos adoptivos, sin distinción, mientras que en el Mutualismo Local sólo se contempla la adopción plena, mas este planteamiento olvida que, siendo la fecha de pase del causante a la situación de jubilación forzosa la que determina la norma aplicable en tal fecha, los Estatutos vigentes establecían que podrían ser beneficiarios los hijos adoptados por los funcionarios con diez años de antelación a su fallecimiento, sin distinción entre adopción simple y plena. Por esto, aun admitiendo que a efectos del principio de igualdad pueda establecerse un parangón entre ordenamientos sectoriales diversos, como son los antes indicados, lo que realmente no es posible, no se había producido tal discriminación. Por lo que se refiere a la supuesta igualdad de los adoptivos a los demás hijos, examina el art. 39.2 de la Constitución para llegar a la conclusión que la igualdad a la que se refiere es a la filiación por naturaleza. Por otro lado, la asimilación de la filiación adoptiva a la filiación por naturaleza, cuando se hace, es un beneficio legal, pero no un imperativo constitucional, y el que se establezcan diferencias entre la adopción simple y la plena, no atenta a la igualdad, pues son diferentes los requisitos exigidos en una y otra, y así el art. 108 del Código Civil equipara la filiación adoptiva plena a la filiación natural, tanto la matrimonial como la no matrimonial, pero limita la situación de la adopción simple hasta el punto de que en la regulación actual carecen de derechos sucesorios legitimarios. Por último, añade que la igualdad no puede suponer la igualdad de ordenamientos sectoriales diferentes imponiendo una uniformidad de las normas que regulan los distintos regímenes existentes del mutualismo.

6. El Ministerio Fiscal también se opuso a la demanda y en su escrito, después de hacerse una exposición de los hechos y de los motivos del amparo, centró el análisis en el supuesto distinto tratamiento de los funcionarios locales y de los funcionarios estatales, para destacar que en el régimen de la Seguridad Social de los funcionarios estatales se establece un doble plano de regulación, pues junto a los derechos pasivos en que se equiparan la filiación matrimonial, la no matrimonial y la adoptiva plena, pero no la simple (art. 32 del texto de derechos pasivos de 21 de abril de 1966), se regula una cobertura complementaria a través del mutualismo en que no se distingue respecto a la adopción (art. 34.4 de la Ley de 27 de junio de 1975 y art. 170.1 del Reglamento de 18 de marzo de 1976); mientras que respecto a los funcionarios locales el sistema es unitario, en el que el art. 51.2 de su Reglamento se transcribe el equivalente del Reglamento de Derechos Pasivos. Por esto, dice el Ministerio Fiscal, que si lo pretendido por el recurrente es la prestación básica de pensión de orfandad, no pueden decir que exista una discriminación, pues se les aplica el régimen que es igual para los funcionarios estatales y los funcionarios locales. Otra cosa es, dice, si se hubiera pedido la pensión suplementaria del art. 84.1 de los Estatutos de la MUNPAL.

7. La MUNPAL, por medio de su representación y defensa procesal se opuso a la demanda, desarrollando la oposición en dos líneas de argumentación, la primera de carácter procesal y la segunda de fondo. Respecto a la primera sostuvo:

A) Que el recurso debe comprenderse en el art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), de modo que al desarrollarlo sobre la base de amparo contra una resolución judicial, que es el supuesto del art. 44 de la LOTC, se ha incurrido en la causa de inadmisión del art. 50.1 b), de esta misma ley.

B) Que el recurso se ha interpuesto fuera de plazo, pues éste debió computarse desde la notificación de la Sentencia y no de la resolución denegatoria de la admisión de la apelación, y si esto no fuera así, no se habría agotado la vía judicial, pues debió hacerse uso de los recursos hasta que la Sala correspondiente del Tribunal Supremo se pronunciara acerca de si era o no admisible la apelación, de modo que concurre o la causa de inadmisión del art. 50.1 a) o la de no agotamiento de la vía judicial.

C) La demanda está incursa en la causa del art. 50.2 b) porque no se articula un petitum propio del amparo, sino un problema de legalidad ordinaria. Respecto al fondo se limitó a analizar lo referente a la existencia de un tiempo de adopción, anterior a la jubilación del causante, para concluir que tal exigencia no implica una discriminación subsumible en el art. 14 de la Constitución Española (C.E.), argumentando acerca del carácter mutual y, por ello, la exigencia de unos condicionamientos para el reconocimiento de las pensiones, y añadiendo que es el mismo Código Civil (arts. 108 y 180) el que distingue entre adopción plena y adopción simple. Añade, por último, que el régimen de la MUNPAL en la materia se adapta al régimen general de los derechos pasivos de los funcionarios del Estado.

8. Las alegaciones, de las que sucintamente se ha dado noticia en los anteriores antecedentes, fueron presentadas en tiempo y forma. Por providencia del 23 de marzo último se señaló el presente recurso para deliberación y votación, fijándose el día 27 de abril, correspondiendo la Ponencia al Presidente de la Sala.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso del que ahora conocemos, versa sobre el régimen de los derechos pasivos en el ámbito de la Administración Local, en lo que se refiere a las personas con derecho a pensión de orfandad y, en particular, acerca de cuál es el régimen aplicable a los hijos adoptivos adoptados de forma simple, pues mientras la Administración entiende que no es equiparable a los hijos por naturaleza la adopción simple y que, además, en todo caso de adopción se condiciona el nacimiento del derecho a la pensión a que el acto jurídico de adopción sea anterior en cierto tiempo al fallecimiento del causante, el demandante cree que la adopción, sin distinción, produce en todos los ámbitos -también en el de clases pasivas- una equiparación a los hijos por naturaleza. Como los preceptos disciplinadores de los derechos pasivos de los que surgen ex lege las pensiones no son propicios a la solución que postula el demandante, su tesis en el presente proceso -y en los debates administrativo y jurisdiccional que han precedido a esta instancia constitucional- es que aquellos preceptos deben interpretarse y, si fuere preciso, modificarse, en el sentido de una equiparación de la adopción a la filiación por naturaleza y en aquella de la adopción simple a la plena, para lo que alega -con invocación común del derecho de los hijos a ser tratados sin diferenciación por razón de la filiación- que este tratamiento igual es el que, a su entender, resulta de los arts. 14 y 39.2 de la Constitución y tal tratamiento igual es el que rige en el ámbito de la función pública estatal, de modo que este régimen debe generalizarse al ámbito local. Tal es, bien entendido, el planteamiento del debate y la razón de que en el trámite del art. 50.2 de la LOTC no se hiciera aplicación de la causa b) de este artículo y parágrafo, y de que ahora en que la MUNPAL -demandada en este proceso ha pedido que pongamos fin al proceso a tenor del art. 50.2 b), tengamos que rechazar tal oposición, pues el tema ofrece consideraciones constitucionales, lo que, obviamente, es distinto del substrátum de legalidad ordinaria y, por supuesto, de la respuesta que merezcan los alegatos de violación constitucional que, en la estructura de la posición actora, se imputan a los preceptos reguladores del régimen de orfandad en cuanto a los adoptivos y a los actos que en aplicación de tales preceptos han denegado la pensión pedida por el demandante.

2. Ciertamente, como ha podido colegirse de lo que hemos dicho hasta aquí, el amparo no es de los comprendidos en el art. 44 de la LOTC, pues la Sentencia cumple en el caso enjuiciado la función de respuesta judicial a la demanda de amparo en sede judicial, en proceso ordinario -ordinario, por contraposición al preferente y sumario que dice el art. 53.2 de la Constitución-, Sentencia de la que, acaso podrá decirse que no ha dado satisfacción a la pretensión actora, entendido como satisfacción favorable, mas no que la violación -referida, como hemos visto, a actos de la Administración- sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial, que es uno de los condicionamientos del amparo frente a resoluciones judiciales. El caso es del art. 43 de la LOTC y la redacción de la demanda adolece -tiene razón en este punto la demandada- de imprecisiones y hasta de errores a la hora de definir el acto recurrido, construir la argumentación y configurar el petitum, pero tales defectos, que fueron vistos por el Tribunal en el momento de admisión sin que entonces, superando una estrecha concepción formal, se estimara procedente abrir la vía subsanatoria de los arts. 50.1 b) y 85.2 de la LOTC, no pueden ahora erigirse en obstáculos impeditivos del análisis de fondo y esto porque los elementos definidores de los requisitos capitales de la demanda pueden entenderse cumplidos en los términos que dice el art. 49.1 de aquella Ley y porque si así no hubiera sido, el defecto era subsanable y subsanable en origen. La conclusión respecto al segundo frente articulado por el demandado, proponiendo que constatando defecto legal en la demanda, absolvamos de la misma dejando imprejuzgado el fondo es, como bien se comprende, desestimatoria de tal excepción.

3. Todavía se oponen otras dos excepciones, insubsanables en este caso, al análisis de fondo y es que la demandada alega, alternativamente, la interposición tardía [art. 50.1 a)] o el no agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 b)], arrancando una y otra excepción del dato cierto de que se ha seguido una sola instancia judicial a la que puso fin la Sentencia de la Sala de Sevilla, de modo -éste es el núcleo de la tesis de la demandada que si el asunto no era susceptible de apelación, el plazo para recurrir en amparo se inició con la notificación de aquella Sentencia, sin que lo prolongara la presentación de un escrito de apelación y si el asunto era apelable no se agotaron todos los recursos -entre ellos hay que entender la queja- para residenciar en el Tribunal Supremo el conocimiento del asunto en segunda instancia. Si por la materia el recurso es de los exceptuados de la apelación [art. 94.1 a) de la LJCA], pero pudiera sostenerse comprendido en la subexcepción del 94.2 b) también de la LJCA, no puede exigirse al recurrente -más allá de lo razonable para entender agotada la vía judicial-, que agotara todos los medios para defender la tesis de la apelabilidad de la Sentencia o que, corriendo el riesgo de que se acusara la no utilización de la apelación, planteara directamente ante este Tribunal, sin intentar siquiera la apelación, el amparo. El plazo en este caso debe computarse a partir de la notificación de la providencia que no admitió el recurso de apelación y ha de entenderse que antes de acudir al amparo ha quedado agotada la vía judicial procedente.

4. En la tesis de la resolución administrativa en la alzada -y en lo que enjuicia la Sala de Sevilla- hay un problema de elección de norma, consecuencia del cambio operado en el régimen de las prestaciones de la Mutualidad demandada, pues la sustitución de los Estatutos de 12 de agosto de 1960 por los de 9 de diciembre de 1975 y la norma de transición (la segunda de las finales de estos Estatutos) que manda aplicar a las pensiones producidas a partir del 1 de julio de 1973, pero que traigan causa de funcionarios que cesaron en el servicio activo con anterioridad a dicha fecha, las normas estatutarias anteriores sitúan el tema en el marco reglamentario del art. 48.1 de los Estatutos de 1960, a cuyo tenor los hijos adoptivos, adoptados con diez años de antelación al fallecimiento del causante, podrán -si reúnen los otros requisitos- reclamar pensión de orfandad. Desde este análisis -en el marco de los Estatutos de 1960-, la cuestión se ha resuelto por la Administración y la solución se ha estimado ajustada a Derecho por la Sala de Sevilla, en el sentido de que se equiparen o no los Estatutos de 1960 las entonces llamadas adopción plena y menos plena, el demandante y su hermana no contaban con el tiempo mínimo para consolidar el derecho a la pensión. Si la regla aplicable es la del art. 48.1 de los Estatutos de 1960 o la del art. 51.2 de los Estatutos de 1975, que equipara a la filiación por naturaleza la surgida de la adopción plena, pero requiriendo para causar pensión que el adoptante haya sobrevivido dos años, al menos, desde la adopción, es algo que pertenece a la decisión según las reglas de transición, encomendado al juzgador, y sólo revisable en esta instancia constitucional si con tal elección se quebranta alguno de los derechos de los que pueden hacerse valer en el amparo constitucional. Por lo demás, la regla del art. 51.2 citado sólo podría cubrir la pretensión del demandante si la adopción simple pudiera equipararse a la adopción plena, lo que no es así ni en el régimen civil (y, desde luego, en el sucesorio) ni en el régimen de clases pasivas.

5. No es menester analizar aquí lo que es la adopción en sus formas de la adopción plena y de la adopción simple y cuál es el contenido de la relación que cada una de estas modalidades crea, según el régimen civil contenido en los arts. 172 y siguientes (y concordantes) redactados primero por la Ley de 24 de abril de 1958 y luego por la Ley de 4 de julio de 1970, que es la vigente en la época a que se refiere este recurso y en la que la adopción plena crea una relación que en la Ley 11/1981, de 13 de mayo, se equipara en sus efectos a la filiación por naturaleza, según la redacción actual introducida por dicha Ley en el art. 108 del Código Civil. Pero si tiene que decirse aquí, y esto es algo que no ofrece duda, que los regímenes de la adopción plena y de la adopción simple son distintos, de ellos nacen efectos de desigual contenido para los adoptados, sin que estos regímenes distintos sean atentatorios a la igualdad que proclama -como derecho susceptible de protección por la vía del amparo constitucional- el art. 14 de la Constitución, pues para que exista violación del principio de igualdad es preciso que el tratamiento desigual esté desprovisto de una justificación objetiva y razonable y aquí, en cuanto son distintas las figuras, el dotar de un mayor contenido a la adopción plena y equipararla a la filiación por naturaleza, no significa para los adoptados de forma simple una discriminación. Pues bien, si en el régimen civil los derechos derivados de una y otra forma de adopción no son equiparables, se comprende que en el régimen de pasivos, en el que la pensión, además, tiene naturaleza propia y ex lege, no iure succesionis, sea perfectamente legítimo un sistema en que se reconozca pensión sólo a los huérfanos que sean hijos adoptivos en la modalidad de plena y aún que se condicione ésta a que la adopción sea anterior en un determinado tiempo. Siendo esta así, bien se comprende que el reconocimiento de derechos pasivos a los adoptados plenamente, y no a los adoptados en la modalidad de simple, no crea una situación de desigualdad discriminatoria proscrita por el art. 14 de la Constitución. Pero la cuestión no se termina con ello, porque el demandante ha utilizado otra vía argumental para defender la tesis igualatoria de los adoptados plenamente y los que han sido por adopción simple, cual es que algunos regímenes de cobertura de las contingencias de la orfandad, no establecen tal distinción. La línea argumental aquí es doble: por un lado, se pretende la extensión de la norma dada para otros colectivos funcionariales a los funcionarios locales; por otro, se monta sobre estos regímenes que considera diversos un alegato de trato desigual que califica de discriminatorio. Sobre estos puntos tratamos en el fundamento siguiente.

6. A los efectos de la pensión de orfandad, en el régimen de los funcionarios locales, el demandante pretende que la regla de los hijos por adopción plena -que son, con los por naturaleza, los comprendidos en el art. 51.2 en los Estatutos de 1975- , se extienda a los adoptados en forma simple porque cree que ésta es la regla en el ámbito de los funcionarios civiles del Estado. Desde este planteamiento, la igualdad se postula respecto de regímenes funcionariales distintos, para defender la aplicación, no de las categorías que define el que es propio, sino el de otros colectivos. Pero esto, con significar una extensión que requeriría considerar si atenta contra la igualdad el que Administraciones distintas tengan regulaciones funcionariales en orden a los derechos pasivos, diferentes, se basa en el dato incierto de que los adoptados simplemente gozan del beneficio de pensión de orfandad en el régimen de los funcionarios civiles del Estado, lo que no es así, pues en éste, al igual que en el de los funcionarios locales, son los hijos en adopción plena, concurriendo dos años, al menos, de sobrevivencia del adoptante, desde la fecha de la adopción, los que tienen derecho a la pensión de orfandad, con lo que las fórmulas legales de aquel régimen (art. 32 de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado) y del local (art. 51.2 de los Estatutos de 1975), no se diferencian. El mecanismo de cobertura de los huérfanos no es -en este punto- distinto, lo que hace fuera de lugar el análisis de las hipótesis de regímenes diferentes. Y es que los preceptos que el demandante trae a colación en su propósito de extender a los adoptados simples los derechos pasivos previstos para los hijos por naturaleza y los de adopción plena, no son del régimen de derechos pasivos [véase art. 2 a) de la Ley 29/1975], sino del complementario, previsto en esta misma Ley, en su art. 15, a cuyo tenor la Mutualidad, previa aprobación de su Asamblea General, y con autorización del Gobierno, podrá establecer, entre otras, pensiones complementarias de orfandad. Que estas pensiones complementarias, cuando se establezcan, comprendan o no a los adoptados simples, y como debe entenderse la mención que en la Ley hace de los «adoptivos» (art. 34.4 de la Ley 29/1975 y art. 170.1 del Decreto 843/1976), es algo que no pertenece al plano de lo constitucional y, por lo demás, ajeno al mismo contenido del proceso precedente, en el que lo cuestionado era si -a la luz de la norma aplicable en el tiempo- unos adoptados simples que lo fueron, además, sin haber transcurrido el plazo que decía el precepto aplicable al caso, tienen o no derecho a la pensión principal de orfandad.

### 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

Denegar el amparo solicitado por Isidro Fuentes Hurtado.

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

Dada en Madrid, a cuatro de mayo de mil novecientos ochenta y tres.