



Roj: **STS 1376/2000 - ECLI:ES:TS:2000:1376**

Id Cendoj: **28079130032000100238**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **23/02/2000**

Nº de Recurso: **8752/1997**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **ELADIO ESCUSOL BARRA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Febrero de dos mil.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por Abogado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia dictada con fecha 22 de septiembre de 1.997 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, sobre sujeción de pensión vitalicia de ex-ministro a las normas sobre concurrencia y limitación de pensiones; siendo parte recurrida D. Tomás , representado por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-

1.- La representación procesal de D. Tomás interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional recurso contencioso-administrativo contra acuerdo de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de 26 de julio de 1.994, confirmado por resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de fecha 8 de marzo de 1996, alegando en su escrito de demanda los hechos y fundamentos de Derecho que estimó pertinentes y suplicando se dictase sentencia "estimando el presente recurso, anulando los actos recurridos y declarando en su lugar el derecho a la pensión de Ex-Ministro de Don Tomás , sin aplicación del límite de concurrencia de pensiones; condenando a la Administración del Estado al abono de los atrasos que procedan por las cantidades dejadas de percibir por aplicación de dicho límite durante los cinco años anteriores a la reclamación y hasta la fecha de la Sentencia y la fijación del haber procedente para lo sucesivo, más lo que corresponda por pagas extraordinarias en cada anualidad; así como el pago de los intereses legales procedentes. "".

2.- El Abogado del Estado, en la representación que por Ley ostenta, contestó a la demanda en base a los hechos y fundamentación jurídica que consideró aplicables y suplicando a la Sala que dicte "previos los trámites oportunos, sentencia por la que se desestime el presente recurso y confirmando íntegramente la resolución impugnada por ser conforme a Derecho".

3.- La Sección Séptima de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia con fecha 22 de septiembre de 1.997, cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLAMOS: ESTIMANDO EN PARTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Tomás , contra las resoluciones impugnadas a las que la demanda se contrae, que anulamos por su disconformidad al ordenamiento jurídico, declarando que la pensión vitalicia de Ex-Ministro del actor no está sometida a limitación y concurrencia de pensiones, condenando a la Administración a abonar al actor desde los cinco años anteriores a la fecha de su solicitud inicial en vía administrativa, las cantidades diferenciales que resulten a su favor respecto de las pensiones que tiene reconocidas, cuyo importe se calculará en ejecución de sentencia y desestimando la pretensión deducida por el actor, sobre abono de intereses en este momento respecto de ambas pensiones, sin hacer expresa condena en costas".

**SEGUNDO.-**

1.- Contra dicha sentencia se interpuso ante esta Sala el presente recurso de casación nº 8.752/97 por la representación procesal de la Administración del Estado al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por infracción de los artículos 3.2, 3.3, 27 y 55 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado aprobado por Real Decreto-Legislativo 670/87, de 30 de abril, suplicando se dicte en su día resolución "por la que, estimando este recurso, se case y anule el fallo recurrido, dictando en su lugar otro por el que sea declarada la conformidad a Derecho de la resolución administrativa recurrida".

2.- El Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de D. Tomás , presentó escrito de oposición a dicho recurso de casación en el que terminaba suplicando a la Sala "que teniendo por formalizada la oposición al recurso de casación, se sirva admitirla y en su virtud dicte Sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso por tratarse de cuestión de personal, o subsidiariamente lo desestime, confirmado la Sentencia recurrida, con imposición de costas a la Administración recurrente".

3.- Por providencia de fecha 1 de diciembre de 1.999 se señaló para la deliberación, votación y fallo de este recurso de casación el día 16 de febrero de 2.000, en que han tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En este recurso de casación se impugna por el ABOGADO DEL ESTADO la sentencia dictada el 22 de septiembre de 1.997 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que estimó la demanda formulada por la representación procesal de D. Tomás contra resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, de fecha 8 de marzo de 1.996, que desestimó la reclamación formulada contra acuerdo de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de 26 de julio de 1.994, que a su vez denegó la petición formulada por el ahora recurrido consistente en que se declarase que su pensión de ex-Ministro no se halla sujeta a las normas de concurrencia y limitación de pensiones.

SEGUNDO.- La representación del Sr. Tomás , en su escrito de oposición al recurso de casación, interesa la inadmisibilidad de éste al estar en presencia de una cuestión de personal que, de conformidad al artículo 93.2.a) de la Ley jurisdiccional, está excluida del acceso a la casación.

Es cierto que en esta cuestión de acceso al recurso de casación, y antes al de apelación, de las sentencias dictadas en relación a pensiones de ex-ministros, esta Sala, en sentencias de 26 de julio de 1.983 y 8 de mayo de 1.985, mantuvo una postura favorable a considerarlas como cuestiones de personal, vedando con esta consideración el acceso al recurso ante esta Sala. Sin embargo una línea jurisprudencial que comienza con la sentencia de 23 de febrero de 1.989 y que puede ya considerarse constante, uniforme y consolidada - Autos del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1.991, 7 de octubre de 1.996, 11 de noviembre de 1.996, 28 de este mismo mes y año, 13 de diciembre de 1.996, 19 de este mismo mes y año y 10 de enero de 1.997- mantiene una postura totalmente diversa y favorable a la admisión del recurso, ahora de casación. En el Auto de 28 de noviembre de 1.996, siguiendo la inicial doctrina de la sentencia de 23 de febrero de 1.991, aplicada en este caso al desaparecido recurso de apelación, se dice que "a pesar de la naturaleza eminentemente pública del servicio prestado a la Administración a través de un cargo ministerial, no puede decirse que la relación que liga a estas Autoridades, ex-ministros, con el Estado haya de tener acogida en la amplia acepción de empleados públicos, pues la función que aquéllos desempeñan es de carácter estrictamente político y no profesional, lo que implica que las cuestiones resueltas por la sentencia no pueden ser calificadas como de personal, máxime si lo que directamente se discute en el caso resuelto por la sentencia impugnada viene referido a una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central que desestima una reclamación contra acuerdo de la Dirección General de Costes de Personal - supuesto idéntico al que es objeto de este recurso-, denegatorio de la solicitud de considerar como de carácter indemnizatorio la pensión percibida por un ex-Ministro, de lo que resulta la inaplicación de la excepción del artículo 93.2.a) de la Ley jurisdiccional". Sin que nada obste a la aplicación de esta doctrina jurisprudencial la circunstancia de que el proceso inicial se hubiera desarrollado por el cauce del previsto para cuestiones de personal, ya que con ello ninguna indefensión se le causó al ahora recurrido, quien obtuvo una sentencia favorable, pero sin que el error entonces producido en la tramitación pueda suponer una legitimación del favorecido por la inicial resolución para impedir el acceso a la casación eliminado la posibilidad de una revisión de lo previamente decidido. Procede, pues, desestimar la petición de inadmisibilidad aducida por la representación del Sr. Tomás , para entrar en el examen de los motivos de fondo invocados por el representante de la Administración.

TERCERO.- El Abogado del Estado en el escrito de interposición del recurso de casación formula un único motivo de casación al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley Jurisdiccional por estimar que la sentencia impugnada ha vulnerado los artículos 3.2, 3.3, 27 y 55 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado aprobado por Decreto Legislativo nº 670/1.987, de 30 de abril.



CUARTO.- La sentencia impugnada llega a la parte dispositiva a través del siguiente discurso argumentativo: En el fundamento jurídico cuarto analiza la "mal llamada pensión vitalicia" (sic), antes haber de cesantía, y llega a la conclusión de que si por pensión, en estricto sentido del término, había de entenderse "una prestación periódica que da el Estado a sus funcionarios o familiares al finalizar la relación de servicio y cuya cuantía se fija en proporción a la duración de tales servicios y sueldos percibidos", era evidente que el "haber de cesantía" y la actual "pensión vitalicia" (los entrecomillados son de la sentencia de instancia) no responde a ninguna de estas características, ya que se concede por el mero hecho de haber desempeñado el cargo de Ministro con independencia del tiempo de su duración, bastando la toma de posesión para tener derecho a su devengo y sin que su cuantía viniera determinada por el tiempo de duración de los servicios o por los sueldos percibidos, y aun siendo tales prestaciones de carácter público no deben considerarse derechos pasivos, por lo que son compatibles con otras pensiones; por ello la Ley 74/1.980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1.981, en su artículo 10.5, referido tanto a la pensión indemnizatoria por un plazo máximo de 24 mensualidades desde el cese como a la vitalicia que se comienza a cobrar al alcanzar la edad de jubilación, la única incompatibilidad que establece para las mismas es con las retribuciones que pudieran corresponderles caso de ser designado de nuevo para el cargo, de suerte que tratándose de unas pensiones singulares distintas de las de Clases Pasivas "strictu sensu" es evidente que si el legislador hubiera querido someterlas a trabas o limitaciones así lo hubiera dicho, y al no hacerlo parece evidente su exclusión, en atención a su específica naturaleza, del régimen general de las pensiones públicas.

En el fundamento jurídico quinto analiza los artículos 3.2.b) y 3.1.c) del Texto Refundido de Clases Pasivas aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1.987, de 30 de abril, y llega a la conclusión de que así como las pensiones a favor de familiares de ex-ministros, se causen antes o después de 31 de diciembre de 1.985 y cualquiera que sea la legislación aplicable, quedan sujetas en todo caso a las normas sobre concurrencia y limitación de pensiones, no ocurre lo mismo cuando la pensión se cause a favor del propio ex-Ministro, ya que en este caso si el hecho causante se produce antes del 31 de diciembre de 1.985 la legislación aplicable es la vigente a 31 de diciembre de 1.984, con las modificaciones recogidas en el Título II del citado Real Decreto Legislativo 670/1.987 y, por tanto, quedan sometidas a limitación; por el contrario, las pensiones causadas después de aquella fecha, ante la ausencia u omisión de regulación en el artículo 3.1,c) del Texto sobre la propia pensión de ex-Ministro, obliga a acudir a la ley creadora de dicha pensión, es decir, a la Ley 74/1.980, de 29 de diciembre, en la que ninguna limitación se contiene para su percepción.

En el fundamento jurídico sexto se dice literalmente: "Por el contrario, lo que no puede admitirse es la distinta regulación que el artículo 3.2.b) realiza con respecto al 3.1.c) al regular los derechos pasivos que causen los propios interesados en su favor, mediante la expresión 'en su propio favor siempre', expresión gratuita con la que se genera una gran desigualdad en cuanto al régimen aplicable a unos y otros ministros, además de no estar comprendida en la legislación vigente en materia de Clases Pasivas a la que el Real Decreto Legislativo 670/87 de 30 de Abril vino a refundir, excediendo los límites del mandato de delegación y autorización conferidos al Gobierno por la Disposición Final 5ª de la Ley 50/84, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1.985, fiscalizando esta Sala en la presente resolución, no la potestad legislativa, por estar la misma reservada en nuestro sistema al Tribunal Constitucional, sino la actividad de la Administración que puede ser revisada en vía contenciosa, toda vez que tal Decreto sólo tiene la fuerza y eficacia de una disposición administrativa en cuanto excede de los límites de la autorización o delegación, como ha ocurrido en este caso en que con tal expresión se ha venido a crear una regulación de los derechos pasivos que los Ministros generan en su propio favor, si se causan con posterioridad al 31 de diciembre de 1.985, ocurrencia propia y exclusiva de la Administración inexistente en la legislación que queda refundida, es evidente que, como el resto de los actos administrativos, es fiscalizable, decayendo en base a lo expuesto la argumentación esgrimida por la representación del Estado y por cuya razón procede estimar el presente recurso, con anulación de las resoluciones impugnadas, procediendo declarar que la pensión vitalicia del actor no está comprendida ni en el art. 3.1.c) ni en el 3.1.b) del Texto Refundido de 1.987 y, por tanto, no le resultan aplicables las normas que sobre concurrencia y limitación de pensiones establece el mismo, sino sometida a su Ley creadora, Ley 74/80, de 29 de Octubre, en la que ninguna limitación se pone a su percepción, debiendo la Administración abonar al actor, las cantidades diferenciales que resulten a su favor, desde la fecha de la solicitud inicial, cuyo montante se calculará en ejecución de sentencia".

QUINTO.- Para una mejor comprensión de la argumentación jurídica utilizada en la sentencia impugnada, y en especial del exceso en la delegación legislativa a que se hace referencia en el fundamento jurídico quinto, que viene a constituir la "ratio decidendi" de la resolución, conviene hacer referencia, aunque no con carácter exhaustivo, a la evolución normativa de los haberes (sin hacer ahora cuestión del nombre) que percibían los ministros bien al cesar en el cargo bien al alcanzar la edad de jubilación de los funcionarios públicos.

A) El Estatuto de Clases Pasivas aprobado por Decreto de 22 de octubre de 1.926, confirmado por el de 22 de abril de 1.931 y elevado a rango de ley el 29 de septiembre del mismo año, estableció en el artículo 72,



incluido en el Título III "Derechos pasivos de los empleados civiles y militares ingresados a partir del 1º de enero de 1.919 y de los que ingresen en lo sucesivo", bajo la rúbrica "Cesantías y pensiones de los Ministros de la Corona", que éstos tendrán derecho a un haber pasivo de 10.000 pts. anuales ... y que "este haber será incompatible con el percibo de cualquier otro por servicios prestados al Estado". La Ley de 30 de noviembre de 1.944 modificó la redacción originaria del citado artículo en cuanto a la cuantía del haber pasivo, que se estableció en la tercera parte del sueldo anual que en los Presupuestos Generales del Estado tuviere asignado el cargo de ministro en el momento del cese y desde el día siguiente a éste, pero manteniendo sin variación la incompatibilidad con el percibo de cualquier otro haber por servicios prestados al Estado, incompatibilidad que desaparece en el Ley 193/1.964 de 24 de diciembre.

B) El Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 1.120/1.966, de 21 de abril, normativa que pretende introducir un marco de sistematización y racionalidad en la profusa y compleja normativa de clases pasivas, reconoce en el artículo 41 a los Ministros del Gobierno de la Nación el derecho a un haber pasivo vitalicio igual al 80 por 100 del sueldo anual y pagas extraordinarias asignadas o que se asignen al cargo en los Presupuestos Generales del Estado, disponiendo en el apartado tercero que "estas pensiones (las de ex-ministros y familiares) serán compatibles con cualesquiera otras causadas por la misma persona". La única incompatibilidad que se establece en el apartado cuarto es que "no podrán percibirse al mismo tiempo el haber (pasivo) como ministro y el sueldo por el desempeño de ese cargo".

C) Un primer punto de inflexión en esta permisividad presupuestaria aparece en el artículo 13.6 de la Ley 42/1.979, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, conforme al cual "desde el 1º de enero de 1.980 no podrá reconocerse el derecho a la percepción de los haberes pasivos establecidos en el artículo 41 del Texto Refundido de 21 de abril de 1.966 'cuando el ex-Ministro o asimilado perciba remuneraciones de cualquier clase de las Administraciones Públicas: Estado, Administración Local, Organismos Autónomos o Empresas tuteladas o subvencionadas por el Estado'", prohibiendo incremento alguno en los haberes pasivos de los ex-ministros y asimilados a que se refiere el repetido artículo 41.1 del Texto Refundido de 1.966 que perciban remuneraciones de cualquier clase de las Administraciones Públicas.

D) La Ley 74/1.980, de 29 de diciembre, de Presupuestos del Estado, viene a establecer un sistema diferente en cuanto a estos haberes pasivos. El artículo 10.5 de la citada Ley distingue entre ministros y asimilados que cesen en su cargo a partir de 1º de enero de 1.981, quienes tendrán derecho a una pensión indemnizatoria mensual igual a la dozava parte del 80 por 100 del total de retribuciones asignadas al cargo respectivo en el Presupuesto durante un plazo igual al que hubiera desempeñado el cargo, con un límite máximo de 24 mensualidades, y a una pensión vitalicia del 80 por 100 del haber regulador constituido por la cantidad asignada como sueldo en la Ley de Presupuestos vigente en el momento en que se alcance la edad de jubilación de los funcionarios, pensión vitalicia que será incompatible con la denominada indemnizatoria. Para los ex-ministros y asimilados que tuvieran reconocidas pensiones vitalicias éstas no serán objeto de actualización y se mantendrán en la cuantía que alcanzaron en 1.980, sin perjuicio de la aplicación de la pensión a que tienen derecho cuando alcancen la edad de jubilación. Esta excepción desaparece en el artículo 10.7 de la Ley 44/1.981, también de Presupuestos Generales para 1.982, conforme al cual "las pensiones vitalicias causadas en su favor por ex- ministros y asimilados se mantendrán en su cuantía vigente al 31 de diciembre de 1.981 durante un plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de esta ley; transcurrido el expresado plazo cesarán en la percepción de dichas pensiones siéndoles de aplicación lo dispuesto en las normas 3ª y 5ª del nº 5 del artículo 10 de la Ley 74/1.980", normas que se dejan transcritas.

SEXTO.- A partir, pues, de la Ley 74/1.980 los derechos económicos de los ex-ministros, así como de otros cargos asimilados, se desdoblaron en una pensión indemnizatoria mensual, que es la expresión utilizada en la norma, en la cuantía y por el período de tiempo que se deja indicado, y una pensión vitalicia tal como la denomina el artículo 10.5, 1ª de la citada Ley, que se comienza a percibir cuando el ex-ministro alcanza la edad de jubilación de los funcionarios públicos, pensión ésta permanente que sólo será incompatible con la indemnizatoria mensual y limitada en el tiempo. La primera de las pensiones no se integra en el concepto presupuestario "Clases Pasivas", Sección 07 del Presupuesto de gastos, sino que se abonan con cargo a los créditos correspondientes de los Presupuestos Generales del Estado, estando atribuido su reconocimiento a diversos órganos según se trate de ex-ministros del Gobierno o de altos cargos asimilados, en tanto que la segunda sí se satisface con cargo a la citada Sección y su determinación compete a los organismos que tienen atribuida la competencia genérica en materia de Clases Pasivas de los funcionarios del Estado. A partir de la Ley 74/1.980 desaparecen, pues, las antiguas pensiones vitalicias, si bien persistió la excepción para quienes ya tuvieran reconocido el derecho a su percepción, que también queda sin efecto por el artículo 10.7 de la Ley 44/1.981, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1.982, una vez transcurridos dos años de la entrada en vigor de la ley.



Al margen de la valoración que pueda hacerse de la justicia de la nueva regulación, de sensibles diferencias en relación a los demás servidores del Estado, es evidente que la voluntad de los representantes de la soberanía popular era compensar a ciertos altos cargos, entre ellos los ministros, fijando un mecanismo indemnizatorio por los perjuicios que pudieran derivarse del ejercicio del cargo al dejar temporalmente sus anteriores actividades, modulado en relación al tiempo de duración de dicho ejercicio y con un límite máximo de 24 meses, y una pensión vitalicia al llegar a la edad de jubilación cuya cuantía se regulaba en la Ley General Presupuestaria y que no se discute es compatible con las otras pensiones que con cargo a fondos públicos pueda percibir el beneficiario, ya que la única excepción de incompatibilidad existente en la Ley 74/1.980 y mantenida posteriormente es con la percepción de la pensión indemnizatoria.

SÉPTIMO.- Debe señalarse que son conceptos diferentes el de compatibilidad de pensiones pasivas y el de ilimitación en cuanto a su percepción cuantitativa. Aquélla viene configurada por la posibilidad de que el mismo beneficiario perciba más de una pensión, derivadas de un mismo o varios hechos causantes, en tanto que la ilimitación supone que no exista aminoración alguna para el perceptor cuando las pensiones son compatibles, percibiendo el importe total de aquéllas a las que tiene derecho.

Al régimen de incompatibilidades se referían el artículo 96 del Estatuto de Clases Pasivas de 1.926, el 46 del Decreto de 21 de abril de 1.966 -que precisamente en su apartado 4, b) exceptuaba de la incompatibilidad las pensiones de ex-ministros y familiares de éstos-, el 39 del Decreto de 13 de abril de 1.972 y el 28.3, párrafo primero, de la Ley de 30 de diciembre de 1.984, de Presupuestos Generales del Estado para el año siguiente. En el Texto Refundido de 30 de abril de 1.987 se refieren a esta cuestión el artículo 25, en cuanto a la incompatibilidad interna de pensiones dentro del sistema de Clases Pasivas, y el 26, que hace referencia al principio de no duplicidad de cobertura, lo que obliga al personal comprendido en el nº 1 del artículo 3º que cause pensión en su favor o en el de sus familiares en cualquier régimen de la Seguridad Social y, además, en el de Clases Pasivas como consecuencia de una única prestación de servicios a la Administración, a optar por el percibo de la pensión que considere más conveniente, sin que pueda percibir ambas a la vez.

La limitación en la percepción única o plural de pensiones de Clases Pasivas está basada fundamentalmente en razones de política económica y de gasto público, y de aquí que se recojan en las sucesivas Leyes de Presupuestos del Estado a partir de los aprobados para el año 1.983, cauce normativo que es el adecuado al tener las normas presupuestarias un contenido variable cuya congelación no sería conveniente ni posible en un texto con vocación de permanencia como es el Texto Refundido de Clases Pasivas. Por ello, lo que hace el artículo 27 es sistematizar el contenido del artículo 38 y de la Disposición Adicional 5ª de la Ley de 30 de diciembre de 1.984, del artículo 30 de la Ley de 21 de diciembre de 1.985 y del artículo 35 de la Ley de 23 de diciembre de 1.986, que aprobaron los Presupuestos Generales del Estado para los años 1.985, 1.986 y 1.987, respectivamente, sobre revalorización y complementos económicos para mínimos, armonizándolos con las normas limitativas del señalamiento inicial, crecimiento y congelación de las pensiones previstas en la legislación presupuestaria de años anteriores.

OCTAVO.- La disposición final 5ª de la Ley 50/1.984, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1.985, autorizó al Gobierno para que procediera a dictar, durante 1.985, un texto refundido "regularizando, aclarando y armonizando la legislación vigente en materia de Clases Pasivas", si bien diversas circunstancias y la complejidad técnica del texto fueron retrasando el cumplimiento del mandato legislativo que no tuvo plasmación hasta el Real Decreto Legislativo 670/1.987, de 30 de abril. Esta normativa de Clases Pasivas que se refunde está formada por tres bloques principales: el Estatuto de 1.926, los Textos Refundidos de 1.966 y 1.972 y las reformas operadas en las Leyes de Presupuestos del Estado de los años 1.985 a 1.987, cada uno con su ámbito personal y temporal de aplicación al ser sistemas coexistentes.

Por lo que respecta a lo que es objeto de este recurso deben señalarse los siguientes preceptos del Texto Refundido: A) El artículo 2, bajo la rúbrica "ámbito personal de cobertura", incluye en el apartado i) en el sistema protector de Clases Pasivas "a los ex-Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación y otros cargos referidos en el artículo 51 (ex-Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado, del Tribunal Supremo de Justicia, ex Defensor del Pueblo y ex Fiscal General del Estado). B) El artículo 3, bajo la rúbrica "legislación reguladora", establece en su apartado 2, b) que se regularán por la legislación vigente a 31 de diciembre de 1.984, con las modificaciones que se recogen en el Título II, "los derechos pasivos de ... los ex-Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno y otros cargos mencionados en el artículo 51, en su propio favor siempre y en favor de sus familiares cuando el hecho causante se haya producido con anterioridad a 1º de enero de 1.986", en tanto que el artículo 3.1,c) para estos familiares establece que se regirán sus derechos pasivos, derivados de la relación con los altos cargos citados, por el Título I cuando el hecho causante se haya producido con posterioridad al 1º de diciembre de 1.985. C) El artículo 3.3 concreta como legislación vigente en materia de Clases Pasivas a 31 de diciembre de 1.984 la siguiente: a) El Estatuto de Clases Pasivas del Estado y Reglamento para su aplicación aprobados por Reales



Decretos de 22 de octubre de 1.926 y 21 de noviembre de 1.927; b) el Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado aprobado por Decreto Legislativo de 1.120/1.966, de 21 de abril; c) el Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada aprobado por Decreto Legislativo 1.211/1.972; d) las Leyes 19/1.974, de 27 de junio, y 9/1.977, de 4 de enero; y e) cualquier otra norma con rango de ley, no derogada en 31 de diciembre de 1.984, que afecte directa o indirectamente a los derechos del Régimen de Clases Pasivas, así como las disposiciones concordantes y complementarias y de desarrollo de las Leyes citadas en este número. Añadiendo en el inciso final que, en todo caso, las mencionadas leyes se aplicarán con las modificaciones que se recogen en el Título II de este texto.

El artículo 55, situado dentro del Título II del Texto Refundido, a cuyas modificaciones se remite el inciso final del artículo 3 bajo la rúbrica "revalorización, complementos y limitación del crecimiento de pensiones", establece que las causadas con anterioridad al 1 de enero de 1.985, o con posterioridad a dicha fecha al amparo de la legislación de Clases Pasivas vigente a 31 de diciembre de 1.984, se ajustará a lo que se establece en el artículo 27 de este texto, precepto este que en su apartado primero hace referencia a la revalorización de pensiones que se verificará de acuerdo con los coeficientes de incremento que, para cada ejercicio económico, establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, y en el tercero dispone que "el importe íntegro de las pensiones de Clases Pasivas se ajustará en la forma que reglamentariamente se determine a las normas que sobre limitación en el crecimiento y señalamiento inicial de pensiones se determine para cada ejercicio económico en la correspondiente Ley de Presupuestos, salvo los supuestos contemplados en el número 2 del artículo 50, que, precisamente, excluye de las normas limitativas a que se deja hecho referencia las pensiones extraordinarias originadas en actos de terrorismo".

NOVENO.- A través de las citas normativas que se recogen en el anterior fundamento jurídico aparece como evidente que, en contra de lo que se afirma en el quinto de la sentencia impugnada, el Texto Refundido no suscita duda alguna en cuanto a la normativa aplicable a los derechos económicos de los ex-ministros derivados del ejercicio del cargo, que será siempre la vigente en 31 de diciembre de 1.984, concretada en el apartado 3º del artículo 3, cualquiera que sea la fecha en que se haya producido el hecho causante, en tanto que para las pensiones que pudieran devengar los familiares de los citados cargos el precitado artículo 3 distingue según que el hecho causante se hubiera producido con posterioridad a 31 de diciembre de 1.985, en cuyo caso se aplica el Título I del Texto Refundido, en tanto que cuando el hecho causante se produzca con anterioridad a 1º de enero de 1.986 se aplica la normativa vigente en 31 de diciembre de 1.984.

No hay, pues, diferencia alguna de trato en cuanto a las pensiones que en su propio favor devenguen los ex-ministros y demás altos cargos, ya que cualquiera que sea el tiempo en que se hubiera producido la jubilación que hace nacer el derecho a la pensión vitalicia se aplica la legislación en vigor en el 31 de diciembre de 1.984, sin que exista ninguna clase de vacío legal como parece dar a entender el fundamento quinto de la sentencia objeto del recurso. Por el contrario, en relación a las pensiones de los familiares sí existe una diferencia, que en absoluto puede valorarse como caprichosa o arbitraria, sino fundamentada en que así como las pensiones de los repetidos altos cargos en su propio favor no habían experimentado modificación alguna en cuanto al régimen aplicable, sí se habían producido cambios importantes en las devengadas en favor de los familiares como consecuencia de la nueva regulación introducida por la Ley 50/1.984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1.985, que establece una nueva regulación en materia de Clases Pasivas del Estado, y del artículo 25.2 de la Ley 46/1.985, de 27 de diciembre, de Presupuestos del Estado para el año 1.986, conforme al cual las pensiones causadas por los familiares de los ex-ministros del Gobierno de la Nación (y demás altos cargos) con posterioridad a la entrada en vigor de esta ley -que tuvo lugar el 1 de enero de 1.986- se calcularán tomando como base reguladora la cantidad de 1.791.300 pts. anuales y aplicando a la misma los distintos porcentajes de cálculo fijados en la nueva normativa de Clases Pasivas del Estado de la Ley 50/1.984, que eran diferentes de los existentes con anterioridad para la diversas clases de pensiones familiares (viudedad, orfandad y, en su caso, los padres), por lo que en la refundición operada por el Real Decreto Legislativo 670/1.987 era obligado recoger esas modificaciones y esa diferencia de trato según la fecha de producción del hecho determinante de la pensión.

DÉCIMO.- Tampoco existe ninguna clase de extralimitación en la regulación introducida por el Texto Refundido de 1.987, que sigue estrictamente la autorización concedida al Gobierno en la Disposición Final 5ª de la Ley 50/1.984, de 30 de diciembre, para que procediera a dictar un texto refundido regularizando, aclarando y armonizando la legislación vigente en materia de Clases Pasivas del Estado, refundición en la que, como es lógico, deberían estar incluidas las disposiciones que regulan este sector y, entre ellas, las relativas al señalamiento inicial y a la limitación en el caso de pensiones concurrentes compatibles, que, como se deja señalado, se regula por vez primera en la Ley de Presupuestos Generales para 1.983.



Explicado en el fundamento anterior el sentido y finalidad de la expresión "en su propio favor, siempre", en la que la sentencia recurrida encuentra el factor discriminatorio para los derechos pasivos que los ex-ministros generan en su propio favor si se causan con anterioridad al 31 de diciembre de 1.985 y el exceso en la actividad refundidora, esta Sala no puede compartir tal aseveración, ya que la pensión vitalicia del demandante no está sólo sometida a la Ley creadora 74/1.980, de 29 de diciembre, que, es cierto, únicamente establece la incompatibilidad con la pensión indemnizatoria que se recoge en la norma primera del apartado 5º del artículo 10, lo que no significaba una exclusión para el futuro de las limitaciones que pudieran establecerse en los supuestos de concurrencia y compatibilidad que entonces no existían y que aparecen por vez primera en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1.983, sin que se haga ninguna exclusión expresa, como hubiera sido necesaria, para las pensiones vitalicias de los ex- ministros como sí se hizo con las extraordinarias derivadas de actos terroristas a partir de la Ley 44/1.983, exclusión ratificada en el artículo 50.2 del Texto Refundido de 1.987 y en el 56.5 de la Ley 33/1.987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 1.988.

UNDÉCIMO.- Este sometimiento cuantitativo de las pensiones que devengan los ex-ministros, del mismo modo que las que perciben los demás beneficiarios de Clases Pasivas, no es una manifestación de decisionismo positivista sino que en su favor postulan también sólidas razones derivadas de la naturaleza de aquellas pensiones vitalicias causadas por el ejercicio del cargo y de los principios consagrados constitucionalmente de justicia y de igualdad.

En cuanto al primer aspecto, esta Sala no puede compartir la apriorística aseveración del fundamento cuarto de la sentencia impugnada, que partiendo de una definición de las pensiones de Clases Pasivas, que únicamente es propia de las devengadas por los funcionarios públicos en sentido estricto, llega a la conclusión de que como los derechos económicos que perciben los ex-ministros, tanto la pensión indemnizatoria como la vitalicia, no encajan en el concepto previamente formulado, no le pueden ser aplicadas las consecuencias jurídicas derivadas de aquél y, en especial, las referidas a la limitación de cuantía en los supuestos de concurrencia compatible.

No cabe discutir que entre las pensiones de los funcionarios públicos y las percibidas por otros servidores del Estado que no tienen aquella condición existen sensibles diferencias en cuanto a los requisitos para la consolidación del derecho, en especial los atinentes al período de tiempo exigible, ya que para los citados altos cargos el derecho a la pensión vitalicia surge sin tener para nada en cuenta el período de tiempo en que se hubiera desempeñado. Pero esta situación privilegiada de dichos servidores públicos no puede llevar a la conclusión de una diferencia sustancial con las demás pensiones percibidas con cargos a fondos públicos, ya que las características de los derechos económicos que perciben los ex-ministros al llegar a la edad de jubilación de los funcionarios públicos tienen que conducir a una solución contraria.

Entre esas características identificadoras deben señalarse las siguientes: a) La propia denominación que se emplea en los sucesivos textos legales que regulan la materia: haber pasivo en el antiguo Estatuto de Clases Pasivas de 1.926 y en la Ley de 30 de noviembre de 1.944; haber pasivo vitalicio en el Texto Refundido del año 1.966; pensión vitalicia en la Ley de 13 de febrero de 1.976, en la Ley 74/1.980 y en la Ley 44/1.981; derechos pasivos en el artículo 3.2,b) del Texto Refundido del año 1.987; y, por fin, el artículo 37 de la Ley 4/1.990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, considera como pensiones públicas en el apartado a) las abonadas por el Régimen de Clases Pasivas del Estado y, en general, las abonadas con cargo a créditos de la Sección 07 del Presupuestos de Gastos del Estado, y en el apartado i) "...cualesquiera otras no enumeradas en las letras anteriores que se abonen total o parcialmente con fondos públicos". b) Nacen como consecuencia de una relación previa de servicios en favor del Estado. c) Se comienzan a percibir al llegar a la edad de jubilación de los funcionarios públicos. d) No tienen carácter compensatorio o indemnizatorio, que es el argumento fundamental de la demanda y de la sentencia recurrida, como parece tenerlo la que se regula en el apartado 5,1ª del artículo 10 de la Ley 74/1.980, no sólo por la diversa denominación empleada - pensión vitalicia versus pensión indemnizatoria- sino, lo que es más importante, por no existir una verdadera causa indemnizatoria cuando el cargo se desempeña durante un corto espacio de tiempo, lo que no elimina el derecho a la percepción de la pensión vitalicia, que, por otra parte, puede comenzar a devengarse cuando ya ha transcurrido mucho tiempo desde el cese en el ejercicio del cargo, lo que en buena lógica elimina el carácter indemnizatorio o compensatorio por los perjuicios derivados del ejercicio del cargo. e) Por último, se reconocen, a diferencia de la pensión denominada indemnizatoria, por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y se abonan por el Régimen de Clases Pasivas con cargo a créditos de la Sección 07 del Presupuestos de Gastos del Estado.

DECIMOSEGUNDO.- Si en el sistema de derechos pasivos -o pensiones públicas, empleando la terminología, más correcta, de la Ley 4/1.990- devengadas por quienes han sido servidores del Estado asume éste una posición de asegurador contra determinados riesgos, entre ellos los derivados de la vejez, no es posible admitir,



por ir en contra de elementales principios de justicia distributiva, que quienes han sido titulares de cargos de evidente relevancia a los que accedieron voluntariamente, percibiendo durante su ejercicio importantes remuneraciones y que ninguna perturbación les ha ocasionado en sus profesiones de origen, a la que han vuelto una vez cesado en el cargo político con evidentes posibilidades previsoras para una decorosa supervivencia al llegar a la edad de jubilación, queden exentos de las limitaciones cuantitativas que establezca el Estado para la percepción de las pensiones compatibles en los textos presupuestarios, limitaciones que no tienen un carácter caprichoso o arbitrario sino que están conectadas con opciones de política económica y de gasto público, condicionadas por las exigencias redistributivas de unos recursos siempre escasos, necesarias para evitar la quiebra del sistema asistencial que es ingrediente esencial del Estado Social.

Una excepción como la pretendida que, como se deja expuesto, no tiene en estos momentos previsión legal, choca frontalmente con la igualdad consagrada como principio informador del Estado y como derecho fundamental en los artículos 1.1 y 14 de la Constitución, acentuando el carácter privilegiado que tienen las pensiones públicas de los ex-ministros y otros altos cargos que, aceptando, como es lógico, la opción legislativa que han hecho los representantes de la soberanía popular, deben estar sometidas a las mismas normas limitativas a que están todas las pensiones que se satisfacen con fondos públicos, con la excepción de las derivadas de actos terroristas al haberlo establecido expresamente el poder legislativo, exigencia de igualdad que se vería seriamente deteriorada si quienes más beneficios han obtenido del sistema quedan exentos de lo que se exige a quienes han gozado de menos oportunidades.

DECIMOTERCERO.- Las conclusiones a que se llega a través de los argumentos expuestos son las siguientes:

a) Las denominadas pensiones vitalicias de los ex-ministros y otros altos cargos no tienen carácter indemnizatorio y son una manifestación especial de la actuación protectora del Estado contra los riesgos de la vejez; b) por ello tiene unas características semejantes a las demás pensiones o derechos pasivos que devengan quienes han desempeñado puestos al servicio del Estado o de otras administraciones públicas; c) dicha pensión vitalicia es compatible con otras que pueda percibir el beneficiario al no existir impedimento normativo en tal sentido, pero también, como las demás pensiones públicas, está sujeta en caso de compatibilidad a las limitaciones cuantitativas que se vienen estableciendo en las sucesivas leyes presupuestarias; d) no existe laguna normativa en el Real Decreto Legislativo de Clases Pasivas 670/1.987, de 30 de abril, dado que el artículo 3.2,b) determina con meridiana claridad cuál es la normativa aplicable a los derechos pasivos de los ex-ministros (y otros altos cargos), que es la vigente en 31 de diciembre de 1.984 con la concreción que se realiza en el apartado 3º del precitado artículo 3; e) tampoco existe exceso alguno en cuanto al ejercicio de la refundición autorizada por la Disposición Final 5ª de la Ley 50/1.984, de 30 de diciembre, ya que el Gobierno se ciñó estrictamente a los términos de la autorización, sin incluir en el texto refundido precepto alguno que no estuviera en vigor al cumplir el mandato.

En consecuencia, la sentencia recurrida infringe por no aplicación los artículos 3.2, 3.3, 27 y 55 del Real Decreto Legislativo 670/1.987, debiendo estimarse el motivo de casación formulado por el Abogado del Estado en el escrito de interposición del recurso.

DECIMOCUARTO.- Al estimar el motivo de casación formulado por el Abogado del Estado procede anular la sentencia de instancia y declarar la conformidad al Ordenamiento Jurídico de la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de fecha 8 de marzo de 1.996, que desestimó la reclamación formulada por el Sr. Tomás contra el acuerdo de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de 26 de julio de 1.994, que denegó su petición de que se declarase que la pensión percibida como ex-Ministro se hallaba exenta de las normas de concurrencia y limitación de pensiones.

DECIMOQUINTO.- No concurren circunstancias determinantes para una expresa imposición de las costas causadas en la instancia de conformidad al artículo 131 de la Ley jurisdiccional, debiendo cada una de las partes satisfacer las suyas en este recurso de casación de acuerdo con el artículo 102.2 del mismo cuerpo legal.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

FALLAMOS

PRIMERO.- RECHAZAR la alegación de inadmisibilidad y DECLARAR que ha lugar a la estimación del recurso interpuesto por el ABOGADO DEL ESTADO contra la sentencia dictada el 22 de septiembre de 1.997 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que había estimado el recurso contencioso-administrativo promovido por D. Tomás contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de fecha 8 de marzo de 1.996, que desestimó la reclamación formulada contra el acuerdo de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de 26 de julio de 1.994, sobre sujeción de su pensión de ex-Ministro a las normas sobre concurrencia y limitación.



SEGUNDO.- ANULAR la referida sentencia de la Audiencia Nacional que declaró la pensión vitalicia del Sr. Tomás como ex-Ministro no sujeta a las normas sobre limitación y concurrencia.

TERCERO.- DESESTIMAR, en consecuencia el recurso contencioso-administrativo antes referido y DECLARAR conforme a Derecho la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central.

CUARTO.- No hacer expresa imposición de las costas causadas en la instancia, debiendo cada una de las partes satisfacer las suyas propias en este recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . Eladio Escusol Barra.- Oscar González González.- Segundo Menéndez Pérez.- Mauel Campos Sánchez-Bordona.- Francisco Trujillo Mamely.- Fernando Cid Fontán. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Don Eladio Escusol Barra, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que, como Secretario, certifico. Sra. Barrio Pelegrini.

FONDO DOCUMENTAL CENDUCO