

por la misma razón, que haya existido una privación de tal «derecho» sino la supresión de la mencionada ventaja o beneficio que, por tanto, no incide en el derecho reconocido por el art. 33.3 C.E. Ambas consideraciones no constituyen, por lo demás, sino reiteración de lo que ya se señalara en la STC 65/1987, respecto del art. 52 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, y en la STC 178/1989, respecto del art. 3.2 de la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, de 26 de diciembre de 1984. En esta última Sentencia se ha afirmado, concretamente, que modificar el sistema de incompatibilidades de los funcionarios prohibiendo la percepción simultánea de haberes activos y pasivos, no constituye una «Ablación de derechos», una expropiación de los mismos sin garantía indemnizatoria, para concluir que, «no hay, pues, vulneración del derecho de propiedad del art. 33.3 de la C.E., ni del principio de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales reconocido en el art. 9.3 C.E., sino sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible; ni el derecho de propiedad tiene que ver con el contenido de la función pública, ni frente a un cambio legislativo de la regulación de dicha función pueden esgrimirse derechos individuales, porque no se trata de la supresión de derechos relativos a la percepción de pensiones, sino de establecimiento de límites que no privan al beneficiario de derechos individuales, en cuanto éstos no resultan sino de una regulación o sistema legal, por lo que, a lo sumo, puede hablarse de privación de un beneficio o ventaja, pero no de un derecho constitucionalmente reconocido».

La infracción del art. 106.2 C.E., que aparece vinculada en el Auto de planteamiento a lo argumentado en torno a la lesión del art. 33.3 de la C.E. resulta también excluida por simple remisión a lo que se señaló en la STC 134/1987, esto es, que «la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del citado artículo de la Constitución, pues, entre el funcionamiento de los Servicios a que aquel precepto se refiere, no puede comprenderse la función del legislador».

8. Despejada la duda acerca de la vulneración de los anteriores preceptos, procede examinar ahora la de un segundo grupo de artículos constitucionales que en la argumentación del órgano judicial se vinculan a la infracción del objetivo general consistente en el progreso social y económico. Se afirma así, en el Auto de planteamiento, que al suprimirse, mediante las disposiciones cuestionadas, una segunda fuente de ingresos del funcionario, privándole de un derecho previamente reconocido y adquirido por el mismo, se han podido lesionar concretamente, los siguientes preceptos: el art. 31.1 C.E. (contribución a los gastos públicos en condiciones de igualdad y progresividad y sin medidas confiscatorias) y, en relación con el mismo, el derecho de igualdad que consagra el art. 14 de la C.E., el art. 39.1 C.E. (protección social y económica de la familia), el art. 40 C.E. (promoción del progreso social), el art. 41 C.E. (establecimiento de un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad) y, finalmente, el art. 50 C.E. (derecho a una pensión adecuada y periódicamente actualizada).

La lesión de los dos primeros preceptos ha de descartarse en virtud de lo ya expuesto respecto de las primeras vulneraciones constitucionales examinadas, porque, según se ha razonado, ni puede hablarse en este supuesto de expropiación o confiscación de derechos patrimoniales, ni puede mantenerse tampoco que esta regulación del legislador, que suprime el disfrute de aquel beneficio o ventaja, cause desigualdad alguna, sino todo lo contrario, esto es, la supresión de una discriminación preexistente, y la corrección de un desequilibrio previo, respecto de los restantes perceptores de prestaciones que, según la regla general del

régimen de Seguridad Social, se encontraban afectados por tal incompatibilidad.

9. Por último, y en lo que hace a la presunta infracción de los arts. 39.1, 40, 41 y 50 de la Constitución, se ha de partir de la consideración, expuesta en varias resoluciones de este Tribunal, acerca de la naturaleza esencial del sistema de Seguridad Social y de las prestaciones que en él se integran. Así, «el carácter público y la finalidad constitucionalmente reconocida del sistema de Seguridad Social supone que éste se configure como un régimen legal, en que tanto las aportaciones de los afiliados como de las prestaciones a dispensar, sus niveles y condiciones, vienen determinados, no por un acuerdo de voluntades, sino por reglas que se integran en el ordenamiento jurídico y que están sujetas a las modificaciones que el legislador introduzca. No puede excluirse por ello, que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar, o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento» (STC 65/1987, fundamento jurídico 17).

Pues bien, descendiendo al supuesto que se examina, ha de descartarse también la infracción de los citados preceptos constitucionales, porque, en primer lugar, no es a la garantía del equilibrio cuota-prestación a lo que tiende el sistema, sino al remedio o corrección de situaciones de necesidad, que es lo que constituye su finalidad esencial; el legislador no hace, pues, sino apreciar esas necesidades, teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades de medios y las necesidades de los diversos grupos sociales. Finalmente, se ha de señalar también, que, en el supuesto que nos ocupa, esa regulación legal que, en efecto, ha modificado la situación de compatibilidad existente y ha suprimido el beneficio de doble percepción que se disfrutaba con anterioridad, se ha realizado mediante la suspensión temporal de su disfrute, pero, sin afectar ni a la actualización de la correspondiente pensión, ni a su misma percepción, bien en el futuro, una vez que el funcionario deje de percibir sus ingresos o haberes activos, o bien en el presente, en el supuesto de que el interesado opte ya por la percepción única de la prestación pasiva. Todo lo cual lleva, necesariamente, a desestimar también, en relación con este último grupo de preceptos, la duda de constitucionalidad que se ha planteado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.368/86, planteada por la Magistratura de Trabajo (actual Juzgado de lo Social) núm. 9 de Madrid.

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

Dada en Madrid, a cinco de abril de mil novecientos noventa.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Rubricado.

10247 PLENO. Sentencia 68/1990, de 5 de abril. Cuestión de inconstitucionalidad 1.046/1987, en relación con el art. 16.1, *in fine*, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueiral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.046/1987, promovida por la Sección Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por supuesta inconstitucionalidad del art. 16.1, *in fine*, de

la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, por contradecir el art. 14 de la Constitución española. Han sido parte el Senado, el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, este último en representación del Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal

I. Antecedentes

1. Por Auto de 12 de junio de 1987, la Sección Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional elevó a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 16.1, *in fine*, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que establece que «no podrá autorizarse ni reconocerse compatibilidad alguna al personal retribuido por arancel», por si el mismo pudiera infringir el art. 14 de la Constitución.

2. De la mencionada Resolución se derivan como antecedentes de hecho, en síntesis, los siguientes:

a) Ante la Sección Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se sigue, bajo el núm. 17.145, recurso contencioso-

administrativo promovido a instancia de don Jesús González Pérez, frente a resolución de 3 de noviembre de 1986, del Ministerio para las Administraciones Públicas, denegatoria del reconocimiento solicitado por el actor a la compatibilidad entre la actividad de Registrador de la Propiedad y el ejercicio libre de la Abogacía.

b) En dicho proceso especial, que se tramita por las normas de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona, se impugna la citada Resolución administrativa por cuanto en la misma se deniega el reconocimiento de compatibilidad solicitado, en aplicación de lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre. Considera el recurrente, que dicha Resolución es contraria al principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la C.E., pues a través del precepto aplicado se establece una incompatibilidad que no lo es igualmente para otros que se encuentran en idéntica situación. En dicha discriminación no se advierte tampoco, según el demandante, una finalidad económica ni retributiva, ni es el Registro de la Propiedad un puesto sujeto a dedicación exclusiva y con ello se establece una discriminación en su perjuicio, en relación con el régimen general de compatibilidad de los funcionarios con el ejercicio de actividades privadas, por el solo hecho de que la retribución del recurrente sea por arancel.

c) Solicitado por el demandante el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre el precepto que se aplicó en la Resolución administrativa impugnada, y una vez concluidos los autos, previa suspensión del plazo para dictar Sentencia, se acordó oír a las partes acerca de la pertinencia de dicho planteamiento y evacuado el mencionado trámite, se unieron a los autos los escritos presentados.

3. La duda sobre la constitucionalidad del precepto legal cuestionado se fundamenta por el órgano judicial, en síntesis, en los siguientes argumentos: 1.º) La prescripción expresa del art. 16.1, *in fine*, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, al establecer que «no podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal retribuido por arancel», es tan terminante que no permite otra interpretación que la que se le dio en la Resolución administrativa, cuando se trata de personal así retribuido, como acontece en el presente supuesto; 2.º) pero, esa exclusión del mismo de una posibilidad, en principio otorgada por la propia Ley a todos los funcionarios salvo que la actividad privada impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes, o comprometa su imparcialidad e independencia, puede hacer pensar que el precepto en cuestión —que no encuentra otra razón en la citada exclusión que el régimen retributivo arancelario— no se funda en criterios razonables de generalizada exclusión y, por tanto, puede ser contrario al art. 14 de la Constitución española; 3.º) esta consideración determina el necesario planteamiento de la cuestión, porque el fallo deberá necesariamente fundarse en la corrección o incorrección del precepto legal citado desde el punto de vista del derecho del recurrente a un trato igual al de los demás funcionarios para compatibilizar su función con el ejercicio de la actividad privada.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 9 de septiembre de 1987, acordó tener por recibidas las actuaciones de la Sección Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, y admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad promovida con el núm. 1.046/1987, dando traslado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo común de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se dispuso la publicación de la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El Senado, en escrito presentado el 30 de septiembre de 1987, solicitó se le tuviera por personado en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. El Congreso de los Diputados, en su escrito registrado con fecha 17 de septiembre de 1987, comunicó al Tribunal que, aun cuando no se personara en el procedimiento ni formulase alegaciones, ponía a su disposición las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

6. El Fiscal General del Estado, en su escrito de alegaciones, presentado en fecha 28 de septiembre de 1987, tras exponer los antecedentes de hecho de la cuestión planteada, y señalar, asimismo, que, en realidad, el objeto del proceso previo no era otro que el planteamiento de la inconstitucionalidad sobre el precepto legal aplicado en el acto administrativo impugnado, interesa la desestimación de la cuestión planteada, en virtud de los siguientes argumentos: 1.º) Comienza por señalar el Ministerio público que el art. 103.3 de la C.E. dispone que la Ley regulará el sistema de incompatibilidades de los funcionarios públicos, sin que en tal precepto se contenga ninguna otra prevención, por lo que el legislador no encuentra, en esta materia de incompatibilidades, ninguna imposición constitucional, salvo, naturalmente, aquellas que se desprendan de los valores, principios y derechos fundamentales que la propia Constitución consagra. La Ley podrá ordenar un sistema de incompatibilidades atenuado o absoluto o bien combinar ambos sistemas, atendiendo a las características propias que

pueda ofrecer algún sector del funcionamiento, siempre que respete aquellos principios y valores; 2.º) tanto en la argumentación del recurrente como en el Auto de planteamiento —en el que se asume esencialmente aquella por la Sala promovente— se parte de que la única finalidad del sistema de incompatibilidad adoptado por la Ley es evitar el incumplimiento del servicio o el menoscabo de la imparcialidad e independencia del funcionario, de forma que, en el art. 14 de la propia Ley se establece, con carácter general, la posibilidad de autorización de compatibilidad cuando se respeten tales fines; sin embargo, la incompatibilidad absoluta que contiene el art. 16 de la Ley responde —en la mencionada tesis— a un objetivo socio-económico de retribución que no está reconocido en la Ley; no obstante, el anterior planteamiento —continúa el Ministerio Fiscal— que, en principio se nos presenta como correcto, no centra la cuestión planteada en sus adecuados términos, porque la cuestión no está en si la Ley, en su articulado —aquí el art. 16.1— se aparta de su objetivo, sino si al declarar la incompatibilidad absoluta de los funcionarios de arancel, singulariéndolos del resto del personal al servicio de las Administraciones, los ha tratado de modo desigual sin que exista causa que lo justifique; 3.º) la cuestión, pues, versa esencialmente sobre la posibilidad del legislador, en el marco de sus facultades en esta materia, de exceptuar del régimen general a un grupo de funcionarios, desde la perspectiva del derecho a la igualdad, que es el invocado; en este sentido, ha de determinarse si los funcionarios de arancel ofrecen particularidades sobre las que asentar legítimamente un tratamiento diverso, y ya, el mero hecho de que se identifiquen, teniendo que añadir un determinante, «de arancel», pone de relieve que se trata de funcionarios singulares, que no están sometidos al régimen general de retribuciones, y sobre esta particularidad es, a su vez, posible extraer consecuencias y diferenciaciones específicas sobre las que construir un régimen especial de incompatibilidad absoluta; así, el hecho de que junto al principio manifestado en el preámbulo de la Ley, de incompatibilidad que podría denominarse «funcional», se establezca otro, en algunos artículos de la Ley, que obedece a una motivación socio-económica y que no aparece mencionado expresamente en el texto legal, no supone una ruptura inadmisibles del principio y del derecho de igualdad que se recogen en el art. 14 C.E.; 4.º) a todo ello, concluye el Ministerio Fiscal, han de añadirse, al menos, dos observaciones relevantes, una, relativa a que la incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas es el principio que realmente informa el sistema, pues la compatibilidad en todo caso ha de ser autorizada, y otra, referente a que el problema de las incompatibilidades está estrechamente unido al de las retribuciones de los funcionarios, en el sentido de que una remuneración estimada suficiente debería comportar la incompatibilidad, de forma que, el legislador —que conoce la realidad social y legal— puede obtener las consecuencias oportunas de las retribuciones medias de ciertos cuerpos, en orden a fijar el sistema de incompatibilidades, como así lo ha efectuado en el supuesto que se examina.

7. El Abogado del Estado, en escrito presentado el 23 de septiembre de 1987, formula sus alegaciones, en las que señala, en esencia, lo siguiente: 1.º) ante todo, conviene precisar que el razonamiento de la Sala proponente de la cuestión, que se resuelve en un reproche de arbitrariedad —consistentes en la imposición a ciertos ejercientes de funciones públicas de una incompatibilidad absoluta que se fundamentaría sólo en su modo de retribución— no es acertado; y ello porque no necesariamente tiene que interpretarse en tal sentido la *ratio* del precepto: esto es, la incompatibilidad absoluta del art. 16.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades respecto del personal retribuido por arancel al servicio de la Administración Pública, no encuentra su única y exclusiva razón de ser en el modo de retribución, sino que, por el contrario, puede mantenerse otra interpretación que, además, se muestre más acorde con la conexión existente entre dicho precepto y el art. 2.1 de la propia Ley; 2.º) del mismo modo —continúa el Abogado del Estado— que el art. 2 de la Ley citada, al contener una referencia a la retribución por arancel, no hace sino recoger un rasgo o nota descriptiva para referirse a una clase de destinatarios de la norma, pero sin que dicha nota o rasgo sea el fundamento —y menos aún el único o exclusivo— de la decisión del legislador de comprender a los mismos en el ámbito de aplicación de la Ley, tampoco puede atribuirse tal carácter a ese mismo rasgo, cuando se incluye en el art. 16.1 del texto legal; no hay ningún fundamento para entender la referencia a la retribución por arancel del art. 16.1 de la Ley, como razón o fundamento jurídico único de la imposición de un régimen más severo de incompatibilidad, en vez de como rasgo descriptivo de una clase; y ello determina que ese régimen más severo no tenga que cimentarse necesariamente en el modo de retribución, sino en muchas otras razones diferentes: dificultad técnica de la labor desempeñada, realce de su imparcialidad e independencia, etc., de suerte que la cita a la retribución por arancel constituya un modo de describir, pero no una exclusiva razón para prohibir la actividad privada; 3.º) el principio fundamental que inspira la Ley de Incompatibilidades —como resulta de su Preámbulo— es, pues, de dedicación a un solo puesto de trabajo, y ello es suficiente para excluir toda idea de arbitrariedad del legislador al exigir una dedicación exclusiva en este caso, sea por la trascendencia social de la propia función, sea por las características propias de su

régimen, entre las que se encuentra, entre otras, la del régimen retributivo; 4.º) pero, aunque con ello se contesta al argumento fundamental recogido en el Auto de planteamiento y esto sería suficiente respuesta al actual proceso constitucional, se examinan también, a continuación, algunos de los razonamientos que el propio recurrente aduce en apoyo de su tesis: el primero de los cuales se centra en la afirmación de una premisa consistente en que todo Registrador de la Propiedad, en cuanto tal, no está sujeto a dedicación exclusiva, ni podría estarlo; ahora bien, es esa misma premisa base la que no puede admitirse, porque el régimen de dedicación de los Registradores de la Propiedad no se cimenta en una supuesta «naturaleza de la cosa», es simplemente una creación del legislador, que en el anterior art. 281 de la Ley Hipotecaria se encontraba regulado de manera diferente a como se ha recogido en el vigente art. 16 de la Ley de Incompatibilidades; ahora bien, que el art. 281 de la Ley Hipotecaria contuviese un régimen de incompatibilidades más favorable para los Registradores que el actual precepto de la Ley de Incompatibilidades, no autoriza a elevar dicho régimen a expresión de una especie de principio de derecho natural que haya de quedar sustraído al legislador democrático, y menor fuerza tiene aún, en este sentido, la invocación del art. 360 del Reglamento Hipotecario, porque, además, no pueden confundirse las horas en que una oficina está abierta al público con el horario que deban observar quienes sirvan en ella para cumplir sus deberes de asistencia; 5.º) finalmente, hace alusión el Abogado del Estado a los tres términos esenciales de comparación que, más que el Tribunal en el Auto de planteamiento, el propio recurrente apunta para fundamentar la discriminación alegada: el primero, referente al restante personal sujeto a la Ley de Incompatibilidades, no es adecuado a los fines pretendidos, pues, conforme a lo ya expuesto, los Registradores, al igual que los Notarios o los Agentes de Cambio y Bolsa, ejercen unas funciones públicas caracterizadas por una serie de notas —entre las cuales se encuentra la retribución directa por quienes solicitan sus servicios aplicando su arancel— y lo hacen con arreglo a un régimen propio, por lo que nada hay de irrazonable en que el legislador, a la vista de esas características, haya decidido modificar la regulación de su régimen de incompatibilidades; con el segundo término de comparación, esto es, los funcionarios que perciben complementos específicos, parece hacerse alusión a una retribución por dedicación exclusiva, que supondría algo así como el «precio» a satisfacer por la renuncia al régimen general de compatibilidad limitada establecido en los arts. 11 y ss. de la citada Ley de Incompatibilidades, pero esta noción, para el Abogado del Estado, no responde a la realidad, pues, con arreglo al art. 23.3 b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, el complemento específico no sólo puede retribuir tal dedicación, sino también la «especial dificultad técnica del puesto»: su «responsabilidad», «peligrosidad» o «penosidad», por lo que no es que la incompatibilidad sea la *causa iuris* del complemento específico, sino que el legislador ha estimado que todos los puestos que determinan la percepción de aquel complemento, deben prestarse en régimen de incompatibilidad, pues se trata de puestos o funciones en los que el legislador juzga conveniente se sirvan con dedicación total y exclusiva; por último, el tercer término de comparación lo constituyen los Letrados de las Cortes Generales, pero la mera diferenciación de funciones y régimen de los mismos y los Registradores, incluido su régimen retributivo, bastaría —según el Abogado del Estado— para despejar toda duda de irrazonabilidad en su diferente trato, y, además, en definitiva, tampoco se ha argumentado en torno a la necesidad de extender el tratamiento correspondiente a los mismos a otras clases de funcionarios, por todo lo cual el Abogado del Estado concluye interesando la desestimación de la cuestión planteada.

8. Por providencia del Pleno de este Tribunal de 3 de abril de 1990, se acordó señalar el día 5 del mismo mes y año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad plantea la duda que, a la Sección Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, suscita el art. 16.1. *in fine*, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, como supuestamente contrario al principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la C.E. La argumentación que sustenta esa duda en el Auto de planteamiento de la cuestión, recoge, en esencia, las razones que, a su vez, expuso en su día el recurrente, en el recurso contencioso-administrativo especial de que trae causa la cuestión planteada, aunque, como posteriormente se tendrá ocasión de exponer, los motivos en que este último apoyó su pretensión se extienden a extremos que no fueron reproducidos exactamente en dicho Auto.

El órgano judicial proponente expone, en esencia, que el art. 16.1 de la Ley 53/1984 establece la incompatibilidad absoluta en el desempeño de funciones públicas y actividades privadas respecto de los funcionarios públicos retribuidos por arancel; y que los términos de tal disposición son tan claros, expresos y terminantes, que no cabe efectuar una interpretación diferente a la que deriva de su tenor literal. Pero, como tal prohibición no se establece, sin embargo, con esa misma rigidez

respecto de los restantes funcionarios públicos, los cuales pueden obtener autorización para compatibilizar su función con el ejercicio de otras actividades privadas, en las condiciones que establecen los arts. 12 a 14 de la misma Ley, el primer precepto indicado introduce una discriminación de trato jurídico que únicamente encuentra su razón de ser en el tipo de retribución correspondiente a los funcionarios a que se refiere, esto es, la arancelaria. Ello, concluye, implica una desigualdad de tratamiento en la Ley que puede resultar contraria al principio que consagra el art. 14 de la Constitución Española.

El demandante en el proceso contencioso especial fundamentó su recurso en esa misma vulneración del art. 14 C.E., alegando, en esencia, lo ya expuesto, pero añadiendo, asimismo, la aportación de tres términos de comparación en la desigualdad de trato legal que denunciaba. Así afirmaba el recurrente que la regulación de que era objeto, en cuanto funcionario público retribuido por arancel, difería del trato que la propia Ley 53/1984, de 26 de diciembre, dispensa a los restantes funcionarios públicos, a los Letrados de las Cortes Generales, y, finalmente también, a los funcionarios que perciben un «complemento específico»; y ello, porque a las dos primeras categorías de funcionarios no afecta la prohibición absoluta del mencionado art. 16 de la Ley cuestionada, y respecto a los últimos —aunque se encuentran comprendidos en dicha disposición— se ofrece una justificación a la desigualdad de trato, que viene constituida por la percepción de ese complemento específico como contraprestación por la «dedicación exclusiva» a que se les somete; lo que, sin embargo, no ocurre con los que perciben retribución por arancel.

Comenzaremos por lo que constituye fundamento esencial del Auto judicial de planteamiento.

2. El art. 16.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, establece textualmente: «No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, y al retribuido por arancel.» Los términos del precepto son, pues, claros y expresos, por lo que ha de darse la razón al órgano judicial en su apreciación inicial de que no cabe efectuar una interpretación diferente de la que se deriva de su tenor literal, es decir, la prohibición de compatibilizar la función pública desempeñada con cualquier otra actividad privada respecto de los funcionarios a que se refiere el precepto. Pero esta conclusión, que, desde luego, justifica el planteamiento de la duda por el órgano judicial —en cuanto no cabe una interpretación alternativa o diferente de la norma cuestionada que la que se efectuó— no constituye, sin embargo, la cuestión de fondo planteada. Porque ésta no versa sobre la constatación de tal prohibición, que es indudable, sino sobre las diferencias que tal regulación presenta respecto del tratamiento que esa misma Ley dispensa a otros funcionarios públicos, así como acerca de, si verificada la desigualdad de trato, ésta se encuentra justificada o no, es decir, si existe una causa que haya podido motivar la diferente regulación establecida por el legislador.

Por tanto, son esos dos los puntos esenciales a analizar, a saber: la existencia y características de la desigualdad de trato jurídico que se afirma, y la existencia o inexistencia de causa que pueda justificar aquella diferenciación.

3. Ha de partirse, pues, del establecimiento de una prohibición en el artículo cuestionado. Aunque conviene matizar también, que la misma no se encuentra exenta de excepciones, que el propio precepto establece en su apartado tercero, al disponer: «Se exceptúan de la prohibición enunciada en el apartado primero las autorizaciones de compatibilidad para ejercer como profesor universitario asociado, en los términos del apartado 1.º del art. 4, así como para realizar las actividades de investigación o asesoramiento a que se refiere el art. 6 de esta Ley, salvo para el personal docente universitario a tiempo completo.» Pero, dicho esto, se ha de convenir en que el art. 16.1 de la Ley establece una incompatibilidad absoluta de los Registradores de la Propiedad (funcionarios retribuidos por arancel) con el ejercicio simultáneo de una actividad profesional privada como la Abogacía, que es la que en este caso concreto se ha planteado.

Ahora bien, siguiendo el orden de análisis inicialmente expuesto, la inmediata cuestión que surge es la relativa a si tal prohibición implica un diferente trato jurídico dispensado por la Ley a dichos funcionarios públicos respecto de los restantes y en qué consiste esa diferenciación. Para lo cual resulta necesario hacer referencia a lo que constituye el régimen general de incompatibilidad establecido en dicha Ley respecto de los restantes funcionarios, esto es, los que no se incluyen en el ámbito de aplicación del art. 16.1.

A fin de delimitar ese concreto extremo, es preciso aludir previamente a dos cuestiones que ya fueron objeto de examen en el recurso de inconstitucionalidad que, sobre esta misma Ley 53/1984, de 26 de diciembre, se planteó ante este Tribunal (recurso de inconstitucionalidad núm. 222/1984), y que fue resuelto por STC 178/1989. En aquella ocasión, se señaló, por un lado, que el legislador goza de un amplio margen para establecer, dentro del marco constitucional, el sistema concreto de incompatibilidad de los empleados públicos, de forma que, el llamado principio de «incompatibilidad económica» como el princi-

pio de «dedicación a un solo puesto de trabajo» —al que expresamente alude el preámbulo de la Ley 53/1984— además de no vulnerar en modo alguno la Constitución, no se encuentran vinculados únicamente a la garantía de imparcialidad sino también al principio de eficacia, bien entendido que, si este último principio es uno de los que pueden inspirar el régimen de incompatibilidades, no tiene porqué ser necesariamente el único; y, por otra parte que, la tradición legislativa en nuestro ordenamiento ha sido la incompatibilidad para ejercer dos o más puestos públicos y para desempeñar, a la vez, determinadas funciones públicas y actividades profesionales. Por tanto, y teniendo en cuenta tales premisas, han de extraerse dos consecuencias relevantes, atinente la primera a la libertad del legislador para diseñar un régimen de incompatibilidades en dicha Ley que puede responder, entre otros, a los principios de imparcialidad y eficacia sancionados constitucionalmente, pero no sólo a éstos; y referente la segunda, a que la regla general en la Ley, que en este sentido recoge una tradición jurídica preexistente, es la incompatibilidad —y no la compatibilidad de funciones— respecto del personal al servicio de la Administración pública.

4. La última noción es esencial a la hora de delimitar, en el sentido antes expuesto, en qué consiste la diferencia de trato que, respecto de los funcionarios retribuidos por arancel, ahora se denuncia; porque la diferencia no estriba en una distinción radical, de forma que unos —los funcionarios públicos en general— puedan ejercer toda actividad privada simultáneamente con su función pública, y otros —los descritos en el art. 16.1 de la Ley— no puedan ejercer ninguna. Situada en sus justos términos, la diferencia de trato existe; pero consiste en que mientras los primeros pueden solicitar autorización para obtener dicha compatibilidad, y aquella les será o no otorgada, conforme a lo dispuesto en los arts. 11 y siguientes de la Ley, en su relación con el art. 1.3 de la misma, al personal al servicio de la Administración Pública a que se refiere el art. 16.1 no le es posible solicitar tal autorización, porque el legislador anticipa la decisión, denegándola en cualquier caso. Existe pues una diferencia de trato jurídico; pero con las características y en los términos que acaban de exponerse.

5. Ahora bien, constatado el distinto tratamiento jurídico y delimitado en qué consiste el mismo, es preciso analizar también si existe causa que justifique dicha diferencia; porque, según doctrina reiterada de este Tribunal, el art. 14 de la Constitución, al consagrar el llamado «principio de igualdad ante la Ley», ha puesto un límite a la potestad del legislador, además de otorgar un derecho subjetivo consistente en la facultad de poner en marcha los mecanismos jurídicos idóneos para restablecer la igualdad rota. Pero también se ha precisado que aquella igualdad ante la Ley consiste en que ante supuestos de hecho iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan deban ser asimismo iguales, y que han de considerarse iguales dos supuestos de hecho, cuando la introducción en uno de ellos de un elemento o factor que permita diferenciarlo del otro, se encuentre carente de fundamento racional y sea, por tanto, arbitraria, porque tal factor diferencial no resulte necesario para la protección de bienes y derechos buscada por el legislador (SSTC 76/1983 103/1983, 253/1988 y 260/1988, entre otras muchas).

En el supuesto que nos ocupa, se afirma por el órgano judicial proponente que no existe causa o justificación en la diferencia de trato dispensada, porque la única distinción que se advierte entre los Registradores de la Propiedad y los restantes funcionarios públicos, es la forma de retribución arancelaria de los primeros, y que es esa —y no otra— la única justificación en que el legislador ha fundamentado también las distintas consecuencias jurídicas que aplica a unos y otros, y que expresa en la propia Ley, al permitir a los primeros solicitar autorización para ejercer cualquier actividad privada y negar, por el contrario, a los segundos, la posibilidad de ejercerla en ningún caso.

Sin embargo, la anterior apreciación no puede acogerse en ninguna de las dos facetas que la integran. En la línea que indica el Abogado del Estado, ha de señalarse que la forma de retribución de los Registradores de la Propiedad —la retribución por arancel— es uno de los rasgos o características que describen y caracterizan su función y peculiar régimen jurídico, pero, evidentemente no es el único. Ahora bien, además de no ser el único, tampoco puede admitirse que en el precepto cuestionado el legislador haga referencia a él como la causa que justifica esa incompatibilidad absoluta que establece. El precepto se limita a señalar —mediante ese rasgo que, junto con otros, identifica y describe a un determinado grupo de funcionarios— su ámbito concreto de aplicación.

6. Pero lo anterior, tampoco implica que no exista causa que justifique esa diferencia de trato. Las diferencias de tratamiento existentes entre los funcionarios retribuidos por arancel y los restantes funcionarios públicos, pueden encontrarse en muchas otras consideraciones que han llevado al legislador a restringir, respecto de los mismos,

la autorización de compatibilidad que, en otros casos, puede otorgarse. Bien entendido, ante todo, que esa autorización, según dispone el art. 1.3 de la Ley 53/1984, se encuentra limitada, «en cualquier caso», por el respeto a los principios de imparcialidad e independencia, así como por el cumplimiento de los deberes para con el servicio público desempeñado; pero, como tales condiciones mínimas, las dos anteriores, no agotan las causas que pueden determinar la denegación de autorización. En cada supuesto concreto, la finalidad perseguida por la Ley, y expresada en su Preámbulo de «dedicación a un solo puesto de trabajo» ha de cumplirse, mediante el cumplimiento de esas dos condiciones que se expresan en el citado art. 1.3 como indispensables. Pero ello no impide que también en cada supuesto concreto puedan considerarse otras; y por ello, tampoco que el legislador las haya considerado ya, en el caso de los funcionarios a que se refiere el art. 16.1 de la Ley, precisamente por entender que la finalidad que, en definitiva persigue la Ley sólo se cumple en este caso mediante tal incompatibilidad o prohibición absoluta de la actividad privada. La apreciación de que tanto la imparcialidad e independencia, como el cumplimiento de sus deberes pudieran verse seriamente afectados por el ejercicio simultáneo de la actividad privada y junto a esos dos motivos otras razones, como la señalada por el Abogado del Estado de la relevancia y dificultad técnica de la función que, en concreto, se desempeña y que además se desenvuelve en el mismo ámbito que el del Abogado, puede indicarse como elemento diferenciador y que justifica la prohibición examinada. Y que, además, lejos de resultar arbitrarios o irracionales, potencian la finalidad y razón de ser del régimen de incompatibilidades que la Ley establece.

Existiendo, en consecuencia, motivos suficientes y razones para justificar la diferencia de trato recibido, no puede estimarse que el precepto cuestionado vulnere el principio de igualdad del art. 14 C.E., en los términos a que se refiere el órgano judicial en su auto de planteamiento de la presente cuestión.

7. Pero tampoco se aprecia esa vulneración en el examen de los tres términos de comparación alegados por el recurrente como fundamento de la eventual desigualdad que afirma, y que implícitamente hace suyos el órgano judicial remitente. En la comparación con los restantes funcionarios públicos, basta con remitirse a lo ya expuesto con anterioridad.

Respecto a los demás funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la norma legal cuestionada, esto es, los funcionarios que perciben complemento específico, en primer lugar, el examen resulta innecesario porque respecto de ellos no existe desigualdad de trato alguna, ya que también se encuentran incluidos en dicha prohibición; pero, en todo caso y como la referencia a los mismos se hace indicando que en ese tipo de retribución sí se encuentra justificación suficiente para la prohibición establecida, ha de reiterarse que la justificación de la diferencia no se expresa en el precepto legal en razón al procedimiento o modalidad de retribución, ni por lo que respecta a dichos funcionarios ni tampoco en relación con los retribuidos por arancel, por lo que la alegación es también inoperante a los efectos pretendidos.

Finalmente, se alude a los Letrados de las Cortes Generales. Pero la distinta configuración, características y régimen de los mismos respecto de los funcionarios retribuidos por arancel, permite ya advertir una diferenciación de supuestos de hecho tal, que impide estimar la discriminación injustificada que se alega.

Por todo ello, tampoco desde esta segunda perspectiva procede estimar vulneración alguna del art. 14 C.E., por el art. 16.1, *in fine*, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que se cuestiona.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.046/1987, planteada por la Sección Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

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

Dada en Madrid a cinco de abril de mil novecientos noventa.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesus Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Rubricados.