

de todos los fondos necesarios para atender a los gastos públicos. Los intereses de demora no tienen naturaleza sancionadora, sino exclusivamente compensatoria o reparadora del perjuicio causado por el retraso en el pago de la deuda tributaria, y así lo admite expresamente la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Valencia. Más que una penalización en sentido estricto, son una especie de compensación específica, con arreglo a un módulo objetivo, del coste financiero que para la Administración tributaria supone dejar de disponer a tiempo cantidades dinerarias que le son legalmente debidas. En suma, no hay aquí sanción alguna en sentido técnico-jurídico, y ello excluye sin más cualquier transgresión del art. 25.1 de la Constitución.

10. El último de los motivos de inconstitucionalidad aducidos consiste en la presunta vulneración del art. 24.2 de la Constitución por el art. 83.3, f), de la LGT, según la redacción dada al mismo por el artículo 4 de la Ley 10/1985. Conforme a este artículo, se prevé una sanción de multa por «la falta de aportación de pruebas y documentos contables o la negativa a su exhibición». La Sala Tercera del Tribunal Supremo considera que no es posible traer a colación en este caso el deber de colaboración de los contribuyentes con la Administración; porque, si bien ha de admitirse la amplitud de dicho deber respecto de la conducta de terceros no contribuyentes y «a excepción de cuando venga cubierto por el secreto profesional», para la Sala es indudable que, en el caso de los propios contribuyentes, aquel deber «no ha de rebasar el umbral donde comienza el derecho del ciudadano a no autoinculparse como un elemento de protección de su presunción de inocencia». Por consiguiente, la Sala no discute la presencia de un genérico deber de colaboración del contribuyente con la Administración tributaria, pero encuentra un límite de ese deber en el derecho del contribuyente a no «autoinculparse».

Son dos, por tanto, los derechos fundamentales que la Sala considera afectados e íntimamente unidos en esta cuestión: el derecho a no confesarse culpable y el derecho a la presunción de inocencia, derechos que el art. 24.2 de la Constitución enuncia y garantiza, como es notorio, de forma separada. De la conexión entre ambos, la Sala deduce lo que podría considerarse como un genérico derecho del contribuyente a la reserva de sus datos económicos frente a la Administración tributaria.

Pero esta construcción argumental no puede ser acogida, y así lo ha señalado este Tribunal en diversos pronunciamientos. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/1984 tuvimos ya la oportunidad de declarar que la Inspección de los Tribunales tiene por finalidad verificar la conducta fiscal del contribuyente y comprobar la veracidad de sus declaraciones a la Hacienda pública. Esta actividad investigadora puede conducir, en efecto, a la obtención de elementos probatorios de que el contribuyente ha defraudado al Fisco, pero es evidente que con ello no se está exigiendo a aquél la difícil prueba de su inocencia, ya que lo único que se le impone es el «deber de aportar los datos que puedan ayudar a la investigación». Se comprende, por lo demás, que sin la colaboración del contribuyente y la aportación por éste de datos personales de alcance económico la labor inspectora resultaría prácticamente imposible cuando no fuera factible solicitar los mismos datos de terceras personas. Todavía con mayor rotundidad, en el ATC 642/1986 (fundamento jurídico 2.º) se afirmó que no puede haber duda de «que la Administración está habilitada también desde el plano constitucional para exigir determinados datos relativos a la situación económica del contribuyente» y que esta exigencia es predicable «de todos y cada uno de los ciudadanos en cuanto recaiga en ellos la cualidad de sujetos pasivos del impuesto» y no sólo de terceros como son las Entidades intermediarias en el área económica y las crediticias; doctrina en parte reiterada también en el ATC 982/1986. Y si en la Sentencia arriba citada sostuvimos que el derecho a la intimidad personal (art. 18.1 de la Constitución) no puede entenderse de tal modo que constituya un obstáculo que haga imposible o dificulte el cumplimiento del deber declarado en el art. 31 de la Constitución, otro tanto cabe decir cuando se invoca con pareja finalidad el art. 24.2 de la norma suprema, como ahora ocurre, pues es una misma la razón de decidir allí y aquí.

En efecto, no existe un derecho absoluto e incondicionado a la reserva de los datos económicos del contribuyente con relevancia fiscal y esgrimible frente a la Administración tributaria. Tal pretendido derecho haría virtualmente imposible la labor de comprobación de la

veracidad de las declaraciones de los contribuyentes a la Hacienda pública y, en consecuencia, dejaría desprovisto de toda garantía y eficacia el deber tributario que el art. 31.1 de la Constitución consagra; lo que impediría una distribución equitativa del sostenimiento de los gastos públicos en cuanto bien constitucionalmente protegido.

Pero, además de lo que hasta ahora se ha dicho, y como recuerda el Abogado del Estado, la Sala parte en su razonamiento de una equivocada comprensión de lo que supone la aportación de documentos contables en el art. 83.3, f), de la LGT. Los documentos contables son elementos acreditativos de la situación económica y financiera del contribuyente; situación que es preciso exhibir para hacer posible el cumplimiento de la obligación tributaria y su posterior inspección, sin que pueda considerarse la aportación o exhibición de esos documentos contables como una colaboración equiparable a la «declaración» comprendida en el ámbito de los derechos proclamados en los arts. 17.3 y 24.2 de la Constitución. Del mismo modo que el deber del ciudadano de tolerar que se le someta a una especial modalidad de pericia técnica (*verbi gratia* el llamado control de alcoholemia) no puede considerarse contrario al derecho a no declarar contra sí mismo y al de no declararse culpable (SSTC 103/1985, 145/1987, 22/1988, entre otras muchas), cuando el contribuyente aporta o exhibe los documentos contables pertinentes no está haciendo una manifestación de voluntad ni emite una declaración que exteriorice un contenido admitiendo su culpabilidad. Se impone aquí de nuevo la prudencia frente a intentos apresurados de trasladar mecánicamente garantías y conceptos propios del orden penal a actuaciones y procedimientos administrativos distintos y alejados del mismo, como es, en este caso, el de gestión tributaria. Desde esta perspectiva, tiene razón el Abogado del Estado cuando resalta que el citado art. 83.3, f), no es, en realidad, más que una garantía del cumplimiento de los deberes formales de los sujetos pasivos que se enuncian en el art. 35.2 de la propia LGT: llevar y conservar los libros de contabilidad, registro y demás documentos que en cada caso se establezca, facilitar la práctica de inspecciones y comprobaciones, y proporcionar a la Administración los datos, informes, antecedentes y justificantes que tengan relación con el hecho imponible. Y a esta conclusión no cabría oponer como un obstáculo insalvable el tenor del art. 83.3, f), de la LGT, pues el sustantivo «pruebas» no es utilizado por dicho precepto en un sentido estricto o técnico-jurídico, sino más bien como concepto equivalente, redundante y sinónimo de la expresión «documentos contables» que la propia norma emplea.

#### FALLO

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

#### Ha decidido

- 1.º Declarar que el art. 86 de la LGT, en la redacción que le otorga el art. 4 de la Ley 10/1985, no es inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 5.º, letra A).
- 2.º Declarar que el art. 82, h), de la LGT, en la redacción dada al mismo en el art. 4 de la Ley 10/1985, no es inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 7.º, letra A).
- 3.º Declarar que el art. 145.3 de la LGT, en la redacción que le otorga el art. 5 de la Ley 10/1985, no es inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 8.º, letra B).
- 4.º Desestimar el recurso y las cuestiones de inconstitucionalidad acumulados en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de mil novecientos noventa.—Firmado, Francisco Tomás y Valiente, Francisco Rubio Llorente, Antonio Truyol Serra, Fernando García-Mon y González Regueral, 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 y Vicente Gimeno Sendra.—Rubricados.

Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.380/1987, promovido por don Santos Nuñez Muriel, don José Conangla Marín, don José Galindo Pérez, don Alberto Pérez Sainz y don Valeriano Gómez Calero, representados por el Procurador de los Tribunales don Samuel Martínez

**12128** Sala Primera. Sentencia 77/1990, de 26 de abril. Recurso de amparo 1.380/1987. Contra Sentencia del Tribunal Supremo, desestimando recurso contencioso-administrativo interpuesto contra Resolución del Consejo de Ministros en relación con la pretensión de los recurrentes de equiparar sus incentivos de productividad con otros funcionarios. Supuesta vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la Ley.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina

de Lecea Ruiz y asistidos del Letrado don Gerardo J. Colilla Peletero, contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 29 de mayo de 1987, por la que se desestima recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 1985, que, a su vez desestimó la pretensión de los recurrentes de equiparar sus incentivos de productividad con los de otros funcionarios. Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y Magistrado Ponente el Presidente del Tribunal, don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 29 de octubre de 1987, don Samuel Martínez de Lecea Ruiz, Procurador de los Tribunales y de don Santos Núñez Muriel, don José Conangla Marín, don José Galindo Pérez, don Alberto Pérez Sainz y don Valeriano Gómez Calero, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1987, por la que se desestima recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 1985, que, a su vez, desestimó la pretensión de los recurrentes de equiparar sus incentivos de productividad con los de otros funcionarios.

2. Los hechos de los que trae origen el presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Los ahora recurrentes en amparo son funcionarios del Cuerpo de Ingenieros Técnicos Agrícolas del Estado y están adscritos al Ministerio de Economía y Hacienda y destinados en el Servicio del Catastro de Rústica, posteriormente llamado Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. En 1983, solicitaron a la Junta de Retribuciones que se equiparara el incentivo de productividad que recibían con el que percibían los Ingenieros Técnicos Forestales del mismo Ministerio y el abono de las diferencias que procedieran más los correspondientes intereses legales. La Comisión Ejecutiva de la citada Junta desestimó estas peticiones en Acuerdo de 19 de diciembre de 1983 por considerar que se había cumplido correctamente la normativa vigente. Planteado recurso de reposición, fue desestimado por Acuerdo de la Subsecretaría del Ministerio indicado. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Albacete anuló los actos administrativos impugnados por entender que sobre estas peticiones debía pronunciarse el Consejo de Ministros.

b) Una vez cumplido el fallo expuesto, por Resolución del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 1985, se acordó no tomar en consideración la petición de equiparación controvertida. Frente a la Resolución precitada, los recurrentes interpusieron nuevo recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en Sentencia de fecha 29 de mayo de 1987, ahora recurrida en amparo. A juicio de la Sala, no resultaba plenamente acreditada la identidad e indiferenciación de funciones de ambos colectivos de funcionarios, pues los Ingenieros Técnicos Agrícolas son dependientes del Ministerio de Agricultura aunque estén adscritos al Servicio de Hacienda mientras los otros forman un Cuerpo especial de la Hacienda Pública, por lo que no se daba la presencia de dos supuestos de hecho homogéneos; y los incentivos de productividad pueden establecerse como módulo que premie la productividad de los funcionarios que pertenezcan a un determinado Cuerpo (Disposición transitoria tercera del Decreto 889/1972, de 13 de abril); y, por otro lado, la determinación de los incentivos de productividad es una operación más compleja que la pretendida por los actores, puesto que es preciso contemplar conjuntamente la totalidad de las remuneraciones ya que la inclusión de un puesto de trabajo en este régimen de incentivos determina para su titular una incompatibilidad a la hora de percibir los complementos de horas extraordinarias y de prolongación de jornada.

3. Los demandantes de amparo estiman que se ha producido una inconstitucional discriminación, como consecuencia de una injustificada desigualdad en fase de aplicación de la Ley, y que todo ello vulnera su derecho fundamental reconocido en el art. 14 de la Constitución.

En este sentido, afirman que en el Servicio del Catastro de Rústica están destinados desde su creación, hace más de medio siglo, los hoy llamados Ingenieros Técnicos Agrícolas y los Ingenieros Técnicos Forestales y que unos y otros realizan indistintamente los mismos trabajos y funciones. La normativa vigente contempla una igualdad de retribuciones básicas y complementarias de ambos Cuerpos, con la única salvedad del incentivo de productividad que es el objeto del presente recurso. Por tanto, consideran que la conculcación del principio de igualdad no se produce entre dos Cuerpos distintos, como parece creer el Tribunal Supremo, sino entre funcionarios ciertamente de dos Cuerpos, pero destinados en un mismo servicio, que realizan idénticas funciones y trabajos y, sin embargo, reciben retribuciones distintas, lo que genera una injustificada situación de discriminación.

Respecto del razonamiento del Tribunal Supremo, relativo a la necesidad de contemplar conjuntamente todos los componentes de la retribución para ver si existe o no discriminación, los recurrentes alegan que, aun si así se hiciera, el resultado tampoco podría ser distinto,

porque ambos conceptos retributivos (horas extraordinarias y prolongación de jornada) se valorarán multiplicando el módulo que fija el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe de la Junta Central de Retribuciones, por el coeficiente asignado al Cuerpo, y ambos Cuerpos tienen el mismo coeficiente, 3.6, lo que no afecta a la discusión sobre el incentivo de productividad que es el objeto de la presente *litis*.

En apoyo de sus tesis, los recurrentes aportan una Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, de fecha 29 de marzo de 1986, en la que se reconoció el derecho a esa equiparación en un recurso entablado por un compañero de los recurrentes; así como invocan el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reconoce «el derecho de toda persona a un salario equitativo e igual por un trabajo de igual valor, sin distinción de ninguna especie» y aducen que en el Ministerio de Agricultura ambos colectivos de Ingenieros tienen un idéntico incentivo de productividad.

A modo de conclusión, los solicitantes de amparo estiman que la cuestión sustancialmente planteada es la siguiente: si los trabajos que efectúan en el Servicio del Catastro de Rústica los Ingenieros Técnicos Agrícolas y los Forestales son iguales, partiendo de esa igualdad de trabajos deben ser también iguales sus remuneraciones. En esto radica precisamente la originalidad del presente caso según los demandantes de amparo, pues si bien son frecuentes los recursos de amparo en casos de retribuciones de funcionarios, que suelen recibir decisiones desestimatorias del Tribunal Constitucional, se trata ahora de enjuiciar una comparación entre funcionarios que hacen exactamente el mismo trabajo (y no meramente similar) y en el mismo lugar, como queda determinado en un baremo aprobado por la propia Administración.

De acuerdo con las razones expuestas, los recurrentes formulan como pretensión que se otorgue el amparo y se declare la nulidad de la Sentencia mencionada de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, y de la Resolución del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 1985, reconociendo su derecho a percibir un incentivo medio de productividad igual al asignado a los Ingenieros Técnicos Forestales de su mismo Servicio entre el 25 de noviembre de 1978 y el 31 de diciembre de 1982.

4. Por providencia de 1 de diciembre de 1987, la Sección Tercera de la entonces Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por interpuesto recurso de amparo y, con carácter previo a la admisión a trámite del recurso, requerir a los solicitantes de amparo para que en el plazo de diez días aportasen: una certificación acreditativa de la fecha de notificación de la Sentencia que agota la vía judicial previa, a los efectos de lo prevenido en el art. 44.2 de la LOTC; y copia de la Resolución del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 1985. Con fecha 12 de diciembre de 1987, los recurrentes presentaron un escrito en este Tribunal por el que cumplimentaban lo requerido en la providencia precitada.

5. Mediante providencia de 23 de diciembre de 1987, la Sección Tercera acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo previsto en el art. 51 de la LOTC, dispuso: requerir atentamente al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Sala Quinta del Tribunal Supremo para que remitiesen testimonio de lo actuado en el expediente administrativo y en el recurso contencioso núm. 30/1986; así como interesar de la Sala que emplazase a quienes fueron partes en el proceso previo para que comparecieran en el plazo de diez días en este proceso constitucional si así lo deseaban y con excepción de los recurrentes que se encontraban ya personados.

6. Tras efectuar distintos trámites, en providencia de 12 de septiembre de 1988, la Sección acordó: tener por recibidas las actuaciones requeridas y por personado y parte al Abogado del Estado; y dar vista de las mismas, por un plazo común de veinte días, a los recurrentes, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado con la finalidad de que formularan las alegaciones que estimasen pertinentes.

7. En escrito de alegaciones presentado el 6 de octubre de 1988, el Abogado del Estado interesa de este Tribunal que deniegue el amparo.

Después de reseñar la doctrina jurisprudencial, expuesta por el Tribunal Constitucional en la STC 99/1984 y en el ATC 28/1984, y relativa al tema de los coeficientes retributivos de los diferentes Cuerpos, concluye que existen distintos criterios objetivos de diferenciación en materia de retribuciones de funcionarios entre los que están las diferencias en los sistemas de acceso y la pertenencia a diversos Cuerpos. Y, centrando la cuestión en lo que atañe a los incentivos de productividad, se destaca que en vía administrativa ante el Consejo de Ministros se solicitó la equiparación global de los incentivos asignados a uno y otro Cuerpo y, en cambio, se lleva al recurso de amparo una pretensión de equiparación de determinados puestos de trabajo; sin embargo, no sólo esta falta de coincidencia en los planteamientos impugnatorios en una y otra vía no resulta admisible sino que, además, se olvida que la atribución discutida se asigna globalmente a un Cuerpo determinado y no a concretos puestos de trabajo, pues para esto último existen otros complementos y, entre ellos, el de destino.

Ciertamente la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, ha operado una reforma en este punto al incrementar la consideración del puesto de trabajo a efectos retributi-

vos, pero ello no ocurría así en el momento de devengarse las retribuciones que ahora se discuten.

Por tanto, la doctrina jurisprudencial mencionada sobre coeficientes retributivos resulta plenamente de aplicación a este caso y es incluso mayor la discrecionalidad administrativa aquí, pues, por la propia naturaleza del incentivo de productividad, no existe una vinculación inicial con la titulación exigida. Así, para determinar la productividad de un Cuerpo, hay que atender a una pluralidad de factores y no sólo al conjunto de los puestos de trabajo; y en este caso, existe una razón de diferenciación que justifica la desigualdad: el ámbito funcional de los dos Cuerpos que se comparan, puesto que uno de ellos puede actuar en diversos Ministerios y el otro es un Cuerpo especializado en el de Hacienda y sólo existen unos cuantos puestos de trabajo en una zona que podríamos llamar «secante» y, en concreto, en el Servicio del Catastro de Rústica. Pero esa zona «secante», no puede desvirtuar la patente diferencia global entre ambos Cuerpos que justifica la desigualdad retributiva. Por lo demás, tampoco es posible fundar la pretensión de equiparación en el baremo, porque la finalidad de éste es distribuir individualmente un cupo global previo y sólo resulta aplicable a ciertas unidades administrativas y a actividades inspectoras.

8. El Ministerio Fiscal, en escrito de alegaciones presentado el 7 de octubre de 1988, solicita de este Tribunal que deniegue el amparo interesado.

Destaca el Ministerio Público que estamos ante un amparo de los previstos en el art. 43 de la LOTC y no de los contemplados en el art. 44, y pone de manifiesto la jurisprudencia constitucional sobre el llamado coeficiente multiplicador, entendiéndolo que puede ser aplicada al presente caso; así se reseñan la STC 7/1984 y el ATC 1.430/1987; de esta doctrina se desprende que no cabe hablar de desigualdad ante el hecho de que dos Cuerpos del Estado con una misma titulación perciban un distinto trato remuneratorio, como aquí ocurre.

Ahora bien, la demanda sitúa la cuestión en el ámbito de unos funcionarios que ejercen una misma función y en el mismo servicio y perciben incentivos distintos. Pero no fue éste el planteamiento efectuado en el anterior proceso, donde se discutió sobre Cuerpos o colectivos de funcionarios, dándose ahora un nuevo «sesgo» a la demanda de amparo. Todo ello se intenta fundar en el art. 7 a) 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reconoce el derecho a salarios iguales por trabajos de igual valor, pero no existe un precepto análogo en nuestra Constitución, donde el precepto más afín resulta ser el art. 35.1 de la Constitución. Pero además no parece poder producirse una absoluta identidad de tratamiento entre trabajadores y funcionarios, ya que la pertenencia a diversos Cuerpos de la Administración debe permitir valorar libremente este dato a efectos de remuneración. La circunstancia de que puedan concurrir ambos colectivos de funcionarios en un servicio concreto no altera este razonamiento. Esta «situación podrá calificarse tal vez de injusta, pero no teniendo cabida dentro de la exigencia de igualdad que impone la Constitución... resulta improcedente su revisión en un proceso constitucional de amparos».

9. Por su parte, los recurrentes, en escrito presentado el 5 de octubre de 1988, solicitan que se otorgue el amparo e insisten en las argumentaciones ya recogidas en la demanda de amparo, y, en especial, en que el incentivo de productividad retribuye la concreta labor realizada en un puesto de trabajo (arts. 101.4 de la Ley de 7 de febrero de 1964, y 11 del Decreto 889/1972, de 13 de abril). Con carácter nuevo se alega que toda esta problemática ha de contemplarse teniendo en cuenta la naturaleza de la relación funcional en que se produce. Pues mientras en el ámbito laboral es legítima cualquier diferencia retributiva que provenga de la autonomía de la voluntad de las partes, con ciertas limitaciones, tal doctrina no es trasladable a la situación funcional por mandato del art. 103.3 de la Constitución (STC 34/1984); es decir, es propio de la situación de funcionario un singular principio jurídico de igualdad de trato respecto de otros funcionarios (STC 59/1982); y aunque ello no comporte necesariamente una identidad retributiva entre Cuerpos, incluso con equiparable titulación, sí debe impedir consecuencias lesivas del derecho a la igualdad que no vengan fundadas en un razonamiento atendible, y esto último es precisamente lo que se desprende de la propia Sentencia impugnada, pues si son iguales los parámetros a evaluar (tarea realizada y baremo) debió concluirse que debían ser iguales los complementos retributivos.

Por último, se pone de manifiesto en la demanda que la igualdad de remuneraciones entre ambos Cuerpos en el Catastro de Rústica ha existido a lo largo de toda la historia, con excepción del paréntesis de tiempo (1978 a 1982) que el presente recurso trata de igualar.

10. Por providencia de 23 de abril, se acordó señalar el día 26 para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo estriba en resolver si lesiona el derecho fundamental comprendido en el art. 14 de la Constitución la Resolución del Consejo de Ministros de 23 de octubre

de 1985, por la que se desestima la pretensión de los demandantes de amparo, todos ellos funcionarios del Cuerpo de Ingenieros Técnicos Agrícolas del Estado, de equiparar sus incentivos de producción a los percibidos por los Ingenieros Técnicos Forestales al servicio de la Hacienda Pública, igualmente destinados como aquéllos en el Catastro de Rústica, y con efectos durante un período de tiempo comprendido entre 1978 y 1982.

Estamos, por tanto, ante un supuesto de amparo de los previstos en el art. 43 de la LOTC. A esta conclusión se llega si se cae en la cuenta de que, aunque los demandantes parecen imputar la lesión constitucional que aducen a la Sentencia recaída en la Sala Quinta del Tribunal Supremo, dicha resolución judicial simplemente confirma el acto administrativo recurrido y carece, por ello, de virtualidad alguna para violar de modo directo e inmediato derechos fundamentales. De forma complementaria de este razonamiento, los demandantes no imputan nuevas y diferentes tachas de lesión de derechos a la mencionada Sentencia, más allá de la pretensión de discutir la razonabilidad y corrección técnica de la fundamentación que en ella se recoge.

2. Así centrada la cuestión que en la demanda se plantea y el acto realmente impugnado, es menester poner de manifiesto, a la luz de la documentación que consta en este proceso constitucional, una vez recibidas las actuaciones, que no coinciden totalmente los planteamientos sostenidos por los recurrentes en la vía administrativa y en la instancia jurisdiccional revisora de ésta y en el que luego se lleva a la demanda de amparo constitucional; esta falta de identidad en la fundamentación de los recursos se resalta tanto por el Abogado del Estado como por el Ministerio Fiscal de manera coincidente, pero no es preciso extraer mayores consecuencias del dato, pues en todo caso no se alteran sustancialmente los términos esenciales de la *litis* ni la misma pretensión de equiparación, y desde una perspectiva no formalista deben entenderse satisfechas las exigencias del principio de subsidiariedad que rige este proceso constitucional. Por lo demás, no cabe advertir, desde ninguno de ambos planteamientos, la presencia de una inconstitucional situación de discriminación, lesiva del art. 14 de la Constitución, de acuerdo con lo que a continuación se expone.

3. Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre Cuerpos de funcionarios y, en general, entre estructuras que son creación del Derecho, es resultado de la definición que éste haga de ellas, es decir, de su configuración jurídica; por ello, la discriminación que los recurrentes denuncian no puede argumentarse únicamente a partir de la mera afirmación de que al Cuerpo a que pertenecen se le haya asignado, v. gr., un coeficiente retributivo distinto que a otro; la discriminación, de existir, resultará sólo del hecho de que la Administración aplique criterios de diferenciación no objetivos ni generales. En suma, la simple constatación de la diferencia retributiva entre dos Cuerpos no puede servir de fundamento suficiente para una demanda de amparo. Dentro de esta misma línea de razonamiento, en la STC 99/1984, este Tribunal mantuvo que no hay norma jurídica alguna, ni siquiera el art. 14 de la Constitución, en virtud de la cual todas las categorías de funcionarios con igual titulación hayan de tener asignado un mismo coeficiente multiplicador, porque la unidad del título por sí sola no asegura la identidad de circunstancias ni es el único elemento que el legislador puede tomar en consideración. Todavía con mayor rotundidad en ATC 581/1984 (siguiendo los precedentes que suponen los AATC 139 y 170/1983 y 28/1984) se dijo que la titulación exigida para el ingreso en un Cuerpo no es el único criterio objetivo que el legislador o la Administración pueden ponderar a efectos retributivos de los distintos Cuerpos de funcionarios, pues cabe contemplar también otros factores de diferenciación como son las distintas exigencias de preparación, responsabilidad, intensidad de la dedicación, heterogeneidad de los asuntos a resolver, etc.; de manera que tampoco basta con que las tareas asignadas a dos Cuerpos distintos sean reglamentariamente definidas en términos análogos o casi idénticos, ya que es obvio que esa definición se hará siempre por referencia a las estructuras administrativas en que dichos funcionarios se inserten, y éstas pueden ser muy diversas en su complejidad (ATC 376/1984). Esta doctrina ha sido luego reiterada en múltiples ocasiones hasta nuestros días: AATC 581/1984, 479 y 587/1985, etc.

Nada impide la aplicación al presente supuesto de esta doctrina jurisprudencial sobre igualdad en materia de retribuciones de funcionarios, pues pese a haber sido elaborada sustancialmente en torno a los coeficientes retributivos de los diferentes Cuerpos, es una misma la razón de decidir que en el caso que ahora nos ocupa, relativo a un complemento de productividad (en el mismo sentido ATC 48/1989).

Desde este punto de vista, la pretensión de los recurrentes de equiparar un Cuerpo de funcionarios (los Ingenieros Técnicos Agrícolas) a otro (los Forestales), a los efectos de su incentivo medio de productividad, no puede venir amparada en un proceso constitucional por el derecho fundamental reconocido en el art. 14 de la Constitución, puesto que se trata de Cuerpos diferentes, dependientes de distintos Ministerios y con sistemas de acceso y especializaciones distintas; estos criterios de diferenciación son todos ellos objetivos y se aducen por el Abogado del Estado y fueron también expuestos en una o en otra medida tanto en la vía administrativa como en la contenciosa.

De acuerdo con cuanto antecede, este primer planteamiento impugnatorio dirigido a solicitar la equiparación entre Cuerpos de funcionarios no puede conducir, en sí mismo, a hacer evidente la presencia de una situación de discriminación en el sentido prohibido por el art. 14 de la Constitución.

4. No obstante, en la demanda de amparo se hace especial hincapié en un planteamiento más matizado, que constituye la originalidad del presente recurso, y consistente en destacar que funcionarios pertenecientes a distintos Cuerpos (Ingenieros Técnicos Agrícolas o Forestales), pero destinados en una misma estructura administrativa o servicio, realizan idénticas tareas y, en cambio, percibieron durante el periodo de 1978 a 1982 retribuciones distintas en lo que atañe al complemento de productividad; los recurrentes se extienden en intentar acreditar esa identidad de funciones, y para hacer evidente esa igualdad en los parámetros que regulan el incentivo de productividad, incluso aportan una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la entonces Audiencia Territorial de Cáceres de fecha 19 de marzo de 1986, favorable a sus tesis y recaída en un recurso interpuesto por uno de sus compañeros en el servicio administrativo. El término de comparación singularizado ahora no consiste, pues, en otro Cuerpo de funcionarios, en sentido estricto, sino en otros funcionarios destinados a un mismo servicio y que desempeñan iguales tareas aunque procedan de diversos Cuerpos.

Ahora bien, este planteamiento de la cuestión no puede resultar de recibo porque olvida —como señala el Abogado del Estado— que la retribución discutida se asignó globalmente a un Cuerpo determinado y como incentivo medio de productividad, en vez de a unos concretos puestos de trabajo, ya que para esto último existían otros complementos y, entre ellos, el de destino; así, el art. 2 del Decreto 889/1972, de 13 de abril, de Régimen de Retribuciones Complementarias, decía que corresponde este último complemento a aquellos puestos de trabajo que requieran particular preparación técnica o impliquen especial responsabilidad. Para acabar de hacer evidente este desajuste, añade el Abogado del Estado, que uno de estos Cuerpos se encuentra especializado en sus funciones en el Ministerio de Hacienda, mientras el Cuerpo al que pertenecen los recurrentes desempeña labores en distintos Ministerios y solo existe una pequeña zona de intersección de ambos, precisamente, en el Catastro de Rústica, donde se encuentran destinados los recurrentes; pero es manifiesto que la mera presencia de esa zona no debe llevar

a alterar, de forma necesaria e ineluctable, la diferencia global entre los dos Cuerpos.

En este sentido no es ocioso traer a colación que, según la normativa vigente en el periodo discutido, estos incentivos de productividad remuneraban un rendimiento superior al normal del funcionario en su trabajo (art. 101.4 de la Ley de Funcionarios Civiles de Estado y art. 10 del Decreto 889/1972, de 13 de abril, de Régimen de Retribuciones Complementarias) y revestían la forma de primas de productividad u otros sistemas equivalentes [art. 8.3 c) del Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo]; tras la interpretación dada por la Junta Central de Retribuciones al art. 8.1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1978, se generalizaron los denominados «incentivos de Cuerpo» como módulo para premiar la productividad del funcionario, pero no como individuo sino en cuanto miembro de un Cuerpo, según permitía la Disposición transitoria tercera del mencionado Decreto 889/1972. Ciertamente, después de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (arts. 23 y ss.) se ha incrementado la consideración a efectos retributivos del puesto de trabajo, pero, como se ha visto, esto no era igual en el periodo para el que se ejerció por los recurrentes su pretensión de equiparación de complementos (1978 a 1982), donde se seguía un sistema de incentivos asignados globalmente a determinados Cuerpos. Así, pues, la cuestión planteada debe ser resuelta de nuevo en la comparación entre Cuerpos de funcionarios, y de acuerdo con la doctrina jurisdiccional expuesta en el fundamento jurídico anterior debe recibir una solución desestimatoria.

#### 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 el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de mil novecientos noventa.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

**12129** Sala Primera. Sentencia 78/1990, de 26 de abril. Recurso de amparo 52/1988. Contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo estimando recurso de suplicación contra Sentencia anterior de la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid, en autos de subsidio de desempleo. Vulneración del principio de igualdad por diferenciación reglamentaria discriminatoria. Declaración de nulidad del art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 52/1988, promovido por doña Justa Carrasco Esteban, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Huerta Camarero y asistida por el Letrado don Luis Zumalacárregui Pita, contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 11 de septiembre de 1987 que estimó el recurso de suplicación interpuesto por el Instituto Nacional de Empleo contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid de 9 de marzo de 1987, en autos sobre subsidio de desempleo. Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Tras serie designada Procuradora del turno de oficio, como solicitaba por escrito registrado en este Tribunal el 11 de enero de 1988, en el que asimismo solicitaba la suspensión de la Sentencia impugnada, doña Justa Carrasco Esteban, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Huerta Camarero, por escrito registrado el posterior 11 de septiembre formula demanda de amparo contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 11 de septiembre de 1987

que estimó el recurso de suplicación interpuesto por el Instituto Nacional de Empleo contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid de 9 de marzo de 1987, en autos sobre subsidio de desempleo

2. Los hechos que sirven de base a la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La ahora recurrente en amparo, que había cotizado al Régimen General de la Seguridad Social (1.430 cotizaciones de los años 1973 a 1978) y al Régimen Especial de Empleados de Hogar (1.825 cotizaciones de los años 1978 a 1983), solicitó el 29 de noviembre de 1984 el subsidio de desempleo, habiendo cumplido cincuenta y cinco años y agotado las prestaciones básicas de desempleo. La solicitud le fue denegada por Resolución del Instituto Nacional de Empleo (INEM) de 18 de octubre de 1985, por no reunir los requisitos de cotización necesarios para acceder a la jubilación en un Régimen de la Seguridad Social que concediese protección a la contingencia de desempleo, según establece el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de abril, de protección por desempleo.

b) Interpuesta demanda contra esta Resolución, la demanda fue estimada por Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid, de 9 de marzo de 1987. Interpuesto recurso de suplicación contra esta Sentencia por el INEM, el recurso fue estimado por Sentencia del Tribunal Central de Trabajo (TCT) de 11 de septiembre de 1987.

3. Contra esta Sentencia se interpone recurso de amparo, por presunta vulneración del art. 14 de la Constitución (C.E.), en relación con el art. 9.3 C.E. Vulneración que se imputa, en último término, al art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, el cual —se afirma—, al exigir para el acceso al subsidio de desempleo a los mayores de cincuenta y cinco años el reunir todos los requisitos salvo la edad para jubilarse como trabajador por cuenta ajena «en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social en los que se le reconozca el derecho a la prestación o subsidio de desempleo», no está desarrollando reglamentariamente el art. 13.2 de la Ley 31/1984, sino que lo está modificando, lesionando así el principio de jerarquía normativa. La Sentencia impugnada, por su parte —prosigue la demanda—, es discriminatoria, al excluir del subsidio de desempleo a los colectivos que en su Régimen de Seguridad Social no se prevé la prestación por desempleo, independientemente del estado de necesidad en que se encuentren, contradiciéndose así el art. 41 C.E.,