**STC 73/1994, de 3 de marzo de 1994**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.222/90, planteada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por supuesta inconstitucionalidad de la Disposición transitoria cuarta de la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por posible infracción de los arts. 14 y 23.2 C.E. Han sido partes el Congreso de los Diputados, el Senado, el Fiscal General y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. El día 19 de septiembre de 1990 ingresó en este Tribunal una cuestión de inconstitucionalidad elevada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La cuestión encuentra su origen en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un ciudadano contra la Resolución de la Dirección General de la Policía por la que se disponía el pase del entonces recurrente a la situación de segunda actividad. Esta Resolución es, a su vez, aplicación de lo dispuesto en la Disposición transitoria cuarta, apartado 1, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que previene que, en tanto no se proceda a la aprobación de una ley que regule ex novo la situación de segunda actividad de los miembros del nuevo Cuerpo Nacional de Policía, los funcionarios procedentes del Cuerpo de la Policía Nacional seguirán rigiéndose, en lo relativo al momento en que procede el pase a la segunda actividad, por el régimen vigente antes de la aprobación de la propia Ley Orgánica 2/1986, en tanto que los procedentes del Cuerpo Superior pasarán a dicha situación al cumplir los sesenta y dos años. Para el recurrente en el proceso contencioso-administrativo esta diferenciación de edades para el pase a la segunda actividad vulnera el art. 14 C.E., ya que introduce una desigualdad de trato no justificada toda vez que, cualquiera que fuese el Cuerpo de origen, a partir de la Ley Orgánica cuestionada, todos los funcionarios habían pasado a ser miembros de un mismo Cuerpo.

2. El proceso siguió su curso normal hasta que, con fecha 23 de marzo de 1990, la Sección dictó providencia emplazando a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En la providencia no se explicitaban las razones que llevaban a la Sección a dudar de la constitucionalidad del citado precepto, ni se invocaba el artículo constitucional presuntamente vulnerado.

Sólo presentó alegaciones la representación del recurrente, en las que manifestaba su conformidad con el planteamiento de la cuestión.

Con fecha 18 de septiembre de 1990 la Sección dictó Auto acordando elevar la cuestión de inconstitucionalidad a este Tribunal.

3. El Auto de planteamiento de la cuestión parte de la base de que la aplicación de la Disposición transitoria cuestionada implica que el recurrente pase a la situación de segunda actividad a los cincuenta y seis años, mientras que los miembros del Cuerpo de Policía Nacional procedentes del ya extinto Cuerpo Superior de Policía lo hacen a los sesenta y dos años.

A juicio de la Sección, la reunificación, operada por la Ley Orgánica 2/1986, de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional en un mismo Cuerpo ha privado de fundamento cualquier posible discriminación en lo relacionado con la edad de pase a la segunda actividad. Se trae a colación el Preámbulo de la mencionada Ley, que hace referencia a la unificación de la edad de jubilación de la Policía con el resto de los funcionarios públicos, a la previsión de que se desarrolle por ley el pase a la segunda actividad y a la necesidad de que dicho desarrollo tenga en cuenta las edades exigibles por las funciones a desarrollar, toda vez que las condiciones físicas son determinantes para la eficacia en el ejercicio de la función policial.

Entiende la Sección cuestionante que, una vez producida la unificación de Cuerpos, han desaparecido los elementos diferenciadores de la Policía Nacional y del Cuerpo Superior de Policía, que consistían en que áquel tenía estructura y organización militar, en tanto que el segundo era de carácter civil, a lo que hay que añadir las diferentes funciones que tenían asignadas. La desaparición de esta diferenciación provoca, en opinión del órgano judicial que promueve la cuestión, que la aplicación del art. 3 del Real Decreto 230/1982 sea contraria al principio de igualdad consagrado en el art. 14 C.E.

Señala la Sección que, ciertamente, el art. 16.4 de la Ley Orgánica 2/1986 remite a una ley posterior la determinación definitiva de las causas del pase de los funcionarios a la situación de segunda actividad. Pero, en su opinión, hasta que se produzca esa determinación la Disposición transitoria cuarta vulnera el principio de igualdad, e incluso el art. 23.2 C.E., causando un grave perjuicio a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía procedentes del Cuerpo de la Policía Nacional.

Añade, en fin, que la claridad del precepto cuestionado impide acomodarlo al ordenamiento constitucional por vía interpretativa, por lo que, en conclusión, resolvió plantear la cuestión de inconstitucionalidad por posible contradicción de la repetidamente citada Disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 2/1986 con lo dispuesto en los arts. 14 y 23.2 C.E.

Con fecha 1 de octubre de 1990 se dictó providencia por la que se admitía a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada y se daba traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, para que formulasen las alegaciones que estimaran convenientes, publicándose la incoación de la cuestión en el Boletín Oficial del Estado, lo que tuvo lugar el 8 de octubre del mismo año.

4. Ha comparecido en el proceso el Fiscal General del Estado. En sus alegaciones, expone los precedentes de la actual regulación del Cuerpo Nacional de Policía, recalcando que antes de la Ley Orgánica 2/1986 los dos Cuerpos por ella integrados ahora se contemplaban separadamente, por lo que tenían una regulación orgánica diferenciada y se regían por su normativa específica. De ahí que el Real Decreto 230/1982 regulase la situación de segunda actividad para los miembros del Cuerpo de la Policía Nacional, previéndose en él que quienes tuviesen categoría de Capitán pasasen a dicha situación a los cincuenta y seis años. Antes, la Ley 20/1981 había creado la situación de reserva activa para el personal militar profesional, estableciendo en su art. 5 que los capitanes pasarían a la misma al cumplir la edad de cincuenta y seis años. Pues bien, el Real Decreto 230/1982 siguió, a la hora de regular las edades para el pase a la segunda actividad, fielmente esa Ley. Resultaba así, en suma, que los mandos de la Policía Nacional de procedencia militar estaban, en lo referente a situaciones administrativas y retiro, totalmente asimilados a los militares. Todo ello se explica porque en la anterior Ley de la Policía 55/1978, luego derogada por la Ley Orgánica 2/1986, se contemplaba a la Policía Nacional como un Cuerpo de estructura y organización militar, estableciéndose que el ordenamiento militar aplicable al Ejército de Tierra se consideraría como supletorio a los efectos de su organización estructural.

La nueva Ley Orgánica 2/1986 altera esta situación: integra en el Cuerpo Nacional de Policía los antiguos Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional, perdiendo éste último toda singularidad. Como el nuevo Cuerpo nace de la refundición de otros dos, se establecen Disposiciones transitorias que disciplinan dicha integración, entre las que figura la equiparación de los mandos procedentes de uno y otro Cuerpo. Igualmente, se preveía (Disposición transitoria primera, párrafo 3) que los militares que prestaban servicio en el Cuerpo de la Policía Nacional, como era el caso del recurrente en el proceso subyacente, podrían optar, en el plazo de seis meses, por reintegrase a las Fuerzas Armadas o por integrarse definitivamente en el Cuerpo Nacional de Policía.

En sus alegaciones, el Fiscal General del Estado pone énfasis en que la Disposición cuestionada es de carácter transitorio: se trata de las reglas que inevitablemente tienen que arbitrarse, especialmente en situaciones funcionariales, en los casos de sucesión de leyes. Además, se mantiene la vigencia del régimen preexistente. Por consiguiente, no se regula de modo distinto esa situación para unos y otros, sino que, con carácter provisional y transitorio, seguiría cada uno sujeto al régimen hasta entonces vigente. El hecho de que se contemple una edad distinta según la procedencia del Cuerpo integrado obedece, precisamente, a que se contemplan dos Cuerpos diferentes, algo inevitable cuando uno de los Cuerpos ya tenía su propia regulación y el otro carecía de ella.

Así pues, la igualdad de regulación no es exigible, puesto que se atiende a Cuerpos distintos de forma transitoria. Al no existir igualdad de partida, no existe una correlativa exigencia de igual trato jurídico.

Por otra parte, el precepto cuestionado no introduce, para quienes integraban el Cuerpo de Policía Nacional, ninguna alteración, pues las cosas siguen para ellos tal y como estaban antes de la nueva Ley. Por ello, no existe una desigualdad imputable a una norma que modifique el régimen en vigor, puesto que la norma, por el contrario, respeta la situación preexistente. Si se hubiese establecido el mismo tope cronológico, se estaría reclamando que se extendiese a otros el régimen ya existente. La igualdad que se demanda para los procedentes de la Policía Nacional exigiría modificar su régimen para equipararlos a otros funcionarios, que carecían de esa situación especial de segunda actividad. El hecho de que para éstos se cree una situación nueva y se establezca una específica no es discriminatorio, y no legitima para reclamar un trato igual, en especial cuando la segunda actividad regulada en el Real Decreto 230/1982 contemplaba a militares y a la legislación militar al respecto, por lo que la Disposición cuestionada trata, y ordena separadamente, a militares y a funcionarios civiles.

Por último, señala que el recurrente, no obstante reclamar que se le aplicase el mismo régimen que a los funcionarios del Cuerpo Superior de Policía, no había optado por integrarse de modo definitivo en el Cuerpo Nacional de Policía por lo que seguía perteneciendo el Ejército de Tierra.

Por todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado solicita que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad.

5. También ha presentado alegaciones el Abogado del Estado. Las comienza aludiendo a la STC 77/1990, en la que se admitía la constitucionalidad de que se otorgue trato diferente a los Cuerpos de funcionarios siempre que el criterio de diferenciación sea objetivo y general. Por consiguiente, las diferencias jurídicas entre diversos Cuerpos son constitucionalmente legítimas.

La unificación de dos cuerpos en uno solo no priva de fundamento objetivo y razonable a la distinción que se cuestiona. No lo hace, en primer lugar, porque la unificación se realiza por la misma norma que contempla las excepciones provisionales a los efectos de la propia unificación. Tal unificación no era exigible ni obligada por razón alguna, y es claro que los dos Cuerpos integrados eran completamente distintos: existía, por consiguiente, una desigualdad previa constitucionalmente legítima y no cuestionada por nadie, de suerte que la unificación tiene su única base en la libertad de actuación del legislador ordinario.

Si éste era libre para unificar los Cuerpos, también lo era para establecer excepciones o limitaciones a la unificación. Puesto que ésta y aquellas se encuentran en la misma norma, la realidad es que se ha producido una unificación parcial que se convertirá en plena cuando se promulgue la norma que desarrolle la segunda actividad. No puede sostenerse que una parte de la Ley prive de fundamento a otra parte de la Ley.

El fundamento de la diferenciación es la diversidad preexistente a la norma unificadora, esto es, las diferencias de todo orden que existían entre ambos Cuerpos. La desigualdad que se alega consiste en el mantenimiento de la situación anterior, algo que no es arbitrario teniendo en cuenta la diversidad de Cuerpos de origen: supone una prolongación del régimen de los funcionarios que responde a la práctica habitual de que, al refundir Cuerpos, se mantengan para los funcionarios afectados algunos elementos de su situación anterior.

La norma cuestionada mantiene la expectativa de tiempo de servicio activo anteriormente existente, que sigue siendo idéntica para los funcionarios de ambos Cuerpos. Lo único que ocurre es que, para los procedentes del Cuerpo Superior, se introduce la situación de segunda actividad, una desigualdad directamente conectada con la diversidad anterior, pues es legítimo que el legislador atienda a las expectativas que tenían los funcionarios afectados, al número de unos y otros y a sus respectivas circunstancias. La equiparación pretendida solo podría ser acordada por el legislador, que debe atender, al regular las edades de pase a la segunda actividad, a las características de las distintas Escalas.

Por todo ello, el Abogado del Estado solicita que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad

6. Por providencia de 1 de marzo de 1994, se señaló para deliberación y votación de la presente cuestión el día 3 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Según se relata más ampliamente en los Antecedentes, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad refunde en un solo Cuerpo los antes existentes de Policía Nacional y Superior de Policía. La Disposición transitoria cuarta de la citada Ley previene que otra ley posterior habrá de desarrollar la situación funcionarial denominada "segunda actividad" de los miembros del nuevo Cuerpo Nacional de Policía. En tanto no se apruebe esta ley, la propia Disposición transitoria dispone que a los integrantes de ese Cuerpo procedentes del antiguo Cuerpo de Policía Nacional se les continuará aplicando, a los efectos que nos ocupan, el régimen hasta entonces vigente; por el contrario, en esa misma Disposición transitoria se establece que el pase a la segunda actividad de los funcionarios procedentes del Cuerpo Superior de Policía, también extinto, se verificará a los sesenta y dos años.

Como consecuencia de esta regulación los miembros del Cuerpo Nacional de Policía que provienen del Cuerpo de Policía Nacional pasan a la segunda actividad a los cincuenta y seis años, en tanto que los provinentes del Cuerpo Superior de Policía lo hacen a los sesenta y dos años. Para el órgano judicial promotor de la cuestión esta diferencia de trato es susceptible de vulnerar los arts. 14 y 23 C.E.

2. Aun cuando los promotores de la cuestión centran sus argumentos de modo primordial en la confrontación del texto cuestionado con el art. 14 C.E. y no hacen del art. 23.2 C.E. más que una mención puramente nominal y secundaria, hemos dicho reiteradamente que, cuando se trata de determinar una posible vulneración del principio de igualdad en lo relativo a las funciones y cargos públicos y no esté en juego ninguna de las circunstancias específicas del art. 14 C.E., el canon de constitucionalidad es el art. 23.2 C.E. y será este precepto el que habrá de considerarse infringido si llega a apreciarse la existencia de discriminación (por todas, SSTC 84/1987, 67/1989 y 27/1991). Será, por tanto, desde la óptica de este precepto desde la que habremos de enjuiciar la constitucionalidad del ahora controvertido.

Como ha declarado este Tribunal en numerosas ocasiones (por todas STC 99/1987), el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas consagrado en el art. 23.2 C.E. no sólo integra el derecho de acceso en tales condiciones y sin otro canon que los principios de mérito y capacidad, sino también el derecho al mantenimiento de la condición de funcionario y, en consecuencia, exige que las leyes que regulan el cese en la misma, sean generales, abstractas y, en principio, de similar alcance para todos los funcionarios, sin que puedan existir más diferencias al respecto que aquéllas que tengan una justificación objetiva y razonable.

En el supuesto que aquí estamos enjuiciando, el legislador ha introducido una diferencia de trato, al disponer, en lo relativo al pase a la segunda actividad, que los miembros del Cuerpo Nacional de Policía lo harán a edades distintas. Es menester por tanto, de acuerdo con nuestra reiterada jurisprudencia, determinar si esa diferencia de trato tiene la citada justificación objetiva y razonable.

3. En el Preámbulo de la Ley Orgánica cuestionada se advierte que la regulación del pase a la segunda actividad debe estar condicionado por las funciones a desarrollar, "teniendo en cuenta que las condiciones físicas son especialmente determinantes de la eficacia en el ejercicio de la profesión policial". Ciertamente, no cabe duda de que, como claramente se desprende de todo el conjunto de la Ley, y en particular de sus arts. 11 y 12, las funciones a desempeñar por los miembros del Cuerpo Nacional de Policía son de muy variada índole. Algunas de tales funciones exigen, característicamente, unas condiciones físicas específicas que, sin embargo, no son requeridas para el desarrollo de otras. Con todo, no procede entrar a dilucidar aquí si sería o no respetuoso con el principio de igualdad que la ley que se apruebe de conformidad con lo previsto en la Disposición transitoria cuarta estableciera edades diferentes para el pase a la segunda actividad.

Y no procede porque en el caso que nos ocupa los capitanes (procedentes del Cuerpo de la Policía Nacional) y los subcomisarios e inspectores de primera (procedentes del Cuerpo Superior de Policía) quedan integrados, en el nuevo Cuerpo Nacional de Policía, según la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1986, en la Escala Ejecutiva, de suerte que su situación y funciones son a todos los efectos, prima facie, idénticas. Por ello, desde esta perspectiva la identidad de los términos de comparación resulta clara y, consiguientemente, la diferencia de trato en el pase a la segunda actividad podría ser injustificable. Pero no lo es.

4. No lo es por tres razones que, sin perjuicio de su desarrollo individualizado posterior, conviene enunciar conjuntamente porque sobre todo en su conjunto ofrecen una indudable justificación objetiva y razonable a la desigualdad de trato: en primer lugar, porque la distinción se basa en un criterio objetivo y no arbitrario cual es la distinta procedencia de los funcionarios; en segundo lugar, porque la diferencia tiene carácter transitorio; y, por último, porque ese régimen transitorio diferenciado se establece a partir de una regulación tan objetiva y poco arbitraria como es la continuidad provisional del régimen preexistente.

5. En efecto, la diferenciación entre los regímenes de pase a la segunda actividad consagrada en la Disposición transitoria cuestionada se basa en la existencia de una efectiva diferencia entre los funcionarios integrados por la L.O. 2/1986 en una misma Escala del nuevo Cuerpo Nacional de Policía: su distinta procedencia o, más concretamente, los distintos regímenes de pase a la segunda actividad a la que ambos colectivos estaban sometidos.

El legislador partió, a la hora de acordar la mencionada integración, de dos Cuerpos de Policía con regímenes jurídicos diferenciados en lo que aquí interesa -y en otros muchos ámbitos- y decidió mantenerlos de forma transitoria una vez realizada la fusión de los dos Cuerpos preexistentes en uno sólo. De hecho, es precisamente la preexistencia de situaciones diversas lo que da lugar a la Disposición transitoria de cuya constitucionalidad se duda. El legislador, que en ejercicio de su libertad, decidió integrar dos Cuerpos de funcionarios sometidos a diferente régimen jurídico, también era libre para establecer el modo de realizar esa fusión, previendo por ejemplo regímenes transitorios distintos para adaptar paulatinamente las situaciones preexistentes diferenciadas a la nueva regulación uniforme. Constitucionalmente no puede exigirse al legislador que la integración se produzca de forma inmediata, sin la previsión de situaciones transitorias (STC 129/1987), ni que estas situaciones sean uniformes.

El criterio del que parte la diferencia de trato, la distinta regulación de origen de los dos Cuerpos fusionados, es, pues, perfectamente general, abstracta y objetiva. En un caso análogo al que aquí nos ocupa ya declaramos que la preexistencia de regímenes jurídicos diferenciados puede, en caso de integración de Cuerpos funcionariales, justificar un distinto trato (STC 148/1986). Con todo, la razonabilidad de este criterio de diferenciación dependerá también de otros factores, sobre todo teniendo en cuenta que, como queda dicho, la integración de los dos Cuerpos de origen lleva en el supuesto aquí enjuiciado a la igualdad de funciones entre todos los funcionarios, sea cual sea su procedencia. Estas dudas quedan, sin embargo, despejadas en el presente caso si se tiene en cuenta el carácter transitorio del trato diferenciado y el contenido de ese régimen transitorio.

6. Efectivamente, según declara explícitamente la propia Disposición cuestionada, la diferencia en cuanto al pase a la segunda actividad entre los miembros de los dos Cuerpos de origen se mantendría, "provisionalmente", "mientras no se proceda al desarrollo de la segunda actividad de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía creada por esta Ley". Sin esperar a ese desarrollo legislativo de la segunda actividad, la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, homologó las edades de pase a la referida situación funcionarial entre los funcionarios integrados en la misma Escala. La finalidad de la Disposición objeto del presente proceso constitucional es, pues, la de regular un régimen meramente transitorio. Se trata de una finalidad perfectamente razonable a la que ningún reproche puede hacerse desde la perspectiva constitucional.

7. Por fin, tampoco cabe atribuir ninguna tacha de arbitrariedad al contenido del régimen transitorio establecido en la Disposición impugnada. De entre las varias opciones existentes, el legislador decidió, para quienes procedían del Cuerpo de Policía Nacional, mantener la situación vigente. Por lo tanto, no sólo el criterio adoptado para determinar la opción es, como exigíamos en la STC 148/1986, la diferenciación jurídica preexistente y no sólo la finalidad perseguida por la norma es coherente con la diferenciación de partida, sino que en cuanto a su contenido también resulta a todas luces razonable ya que lo que hace es mantener, sin alteraciones, tal situación preexistente. Ha actuado, pues, "del modo más nítido que puede concebirse en Derecho", cual es la conservación del régimen anterior a su actuación, eliminando así toda sospecha de actuación arbitraria.

En realidad, el régimen de pase a la segunda actividad de los funcionarios de la Policía Nacional procedentes del extinto Cuerpo Nacional de Policía en nada resulta alterado por la Ley Orgánica 2/1986. En efecto, de acuerdo con la Ley 55/1978 y con el Real Decreto 230/1982, tal pase a la segunda actividad se producía, con anterioridad a la entrada en vigor de la L.O. 2/1986, a los cincuenta y seis años. La Disposición transitoria cuarta aquí cuestionada mantiene expresamente el régimen vigente. Por consiguiente, no introduce ninguna innovación legislativa que minore los derechos o empeore las condiciones en las que, antes de la entrada en vigor de la Ley, se encontraban los miembros del Cuerpo Nacional de Policía. Ante la necesidad de regular transitoriamente las diferentes situaciones, el legislador ha optado por mantener el régimen vigente, por lo que en nada se modifica la situación preexistente. Difícilmente puede concebirse una actuación que perjudique en menor medida los derechos y expectativas preexistentes.

De lo dicho se deduce, pues, que la diferencia de trato establecida en la Disposición transitoria cuestionada tiene una justificación objetiva y razonable y, en consecuencia, en nada vulnera el derecho a la igualdad consagrado en el art. 23.2 C.E.

### F A L L O

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

Ha decidido

Que no ha lugar a declarar la inconstitucionalidad de la Disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

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