

STC 236/1994, de 20 de julio

Subteniente de la Guardia Civil considera discriminatoria su situación por cuanto no se homologa su situación en cuanto al grupo de clasificación y nivel de complemento de destino con los Subtenientes de las Fuerzas Armadas. Por el contrario el TC recuerda que se trata de entes diferentes con personal diferente, señala que la identidad de los empleos militares y de la guardia civil no es causa para que se tengan los mismos derechos, como tampoco lo es la semejanza de requisitos para alcanzar una y otra posición que se pretende igualar, ni el hecho de que otros empleos con nombres idénticos cobren lo mismo. Se trata, pues, de una decisión de la autoridad competente que puede establecer diferencias en tanto se trata de diferentes sectores de la Administración.

TIPO: SENTENCIA

REFERENCIA-NUMERO: 236/1994

FECHA-APROBACION: 20-07-1994

PUBLICACION-BOE: 18-08-1994 ["BOE" núm. 197]

SALA: Sala Primera: Excmos. Sres. Rodríguez-Piñero, García-Mon, de la Vega, Gimeno, de Mendizábal y Cruz.

NUMERO-REGISTRO: 2.088/1992

PONENTE: don Pedro Cruz Villalón

RECURSO-TIPO: Recurso de amparo.

EXTRACTO:

1. Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, la igualdad o desigualdad entre Cuerpos de funcionarios o, m s en general, entre estructuras que, en cuanto tales y prescindiendo de su sustrato sociológico real, son creación del Derecho, es resultado de la definición que éste haga de ellos, esto es, de su configuración jurídica (SSTC 7/1984, 68/1989) [F.J.2].

2. Resulta evidente que los miembros de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas pertenecen a Cuerpos o categorías funcionariales configuradas como estructuras diferenciadas y definidas con características propias. Podrá haber en ellos rasgos comunes, como los relativos, por ejemplo, a la denominación de sus empleos, pero ese paralelismo, cuando existe, es un dato fáctico que no implica en modo alguno una igualdad jurídicamente definida, toda vez que no existe criterio legal igualatorio en virtud del cual se hayan equiparado u homologado esos dos Cuerpos o categorías distintas de funcionarios, bien con carácter general, bien, por lo que aquí interesa, a efectos retributivos; de este modo, no estando legalmente equiparados unos y otros funcionarios, el principio de igualdad ante la Ley no exige que se les dispense el mismo tratamiento jurídico, pues a falta de la necesaria equiparación legal no se puede equiparar dos Cuerpos o categorías funcionariales que quedan configurados como

estructuras específicas y diferenciadas con características propias (STC 68/1989), siendo, por lo demás, doctrina reiterada de este Tribunal que el art. 14 C.E. no autoriza comparaciones entre las diversas situaciones derivadas de la pertenencia a diferentes Cuerpos o categorías funcionariales (STC 77/1990; AATC 28/1984, 2/1989, 54/1992) [F.J.3].

3. Si bien es cierto que ambas categorías o estructuras funcionariales han de ver adecuado su sistema retributivo al de los funcionarios de la Administración Civil del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, adaptado a su estructura, a las peculiaridades de sus empleos y a las singularidades de sus cometidos, del referido mandato de adecuación u homologación no se deduciría, sin más, un criterio legal igualatorio que imponga el reconocimiento de idéntico régimen retributivo para los empleos en los que se estructuran jerárquicamente la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas [F.J.4].

DISPOSICION-CITADA:

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978

Artículo 14

Artículo 8

Ley 17/1989, de 19 de julio. Régimen del personal militar profesional de las Fuerzas Armadas

Artículo 33

Artículo 82

Ley 30/1984, de 2 de agosto. Reforma de la Función Pública

Artículo 1.1

Artículo 1.2

Artículo 24.1

En general

Ley 33/1987, de 23 de diciembre. Presupuestos Generales del Estado para 1988

Disposición Final Cuarta

Ley 37/1988, de 28 de diciembre. Presupuestos Generales del Estado para 1989

Disposición Final Segunda

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Artículo 10

Artículo 11

Artículo 12

Artículo 13

Artículo 14

Artículo 9

Preámbulo

Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio. Criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar

Artículo 10

Artículo 12

Artículo 26

Artículo 38

Artículo 39

Artículo 8

Real Decreto 1622/1990, de 14 de diciembre. Reglamento General de Evaluaciones, Clasificaciones y Ascensos del Personal Militar Profesional

En general

Real Decreto 311/1988, de 30 de marzo. Retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

Artículo 3

Artículo 4

En general

Real Decreto 311/1988, de 30 de marzo. Retribuciones de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

Artículo 3

Artículo 4

En general

Real Decreto 359/1989, de 7 de abril. Retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas

Artículo 3

Artículo 4

En general

MATERIAS:

Fuerzas Armadas

Sistema retributivo.

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

Sistema retributivo.

Funcionarios

Principio de igualdad.

Guardia Civil

Naturaleza.

Principio de igualdad

Retribución de funcionarios.

PREAMBULO:

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.088/92, promovido por don José Acedo Peña Arando, representado por el Procurador de los Tribunales don Juan Luis Pérez-Mulet y Su rez y asistido por el Letrado don Adrián Dupuy López, contra Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 16 de junio de 1992, recaída en recurso núm. 502.032 (R.G.8.174/90) frente a Resolución denegatoria, por silencio administrativo, del Ministerio del Interior sobre homologación a efectos de grupo de clasificación y nivel de complemento de destino de los Subtenientes de la Guardia Civil con los de las Fuerzas Armadas. Han comparecido, además, el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES:**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 3 de agosto de 1992, don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Acedo Peña Arando, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 16 de junio de 1992, que desestimó recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta, por silencio administrativo, de la petición formulada al Ministerio del Interior sobre homologación a efectos de grupo de clasificación y nivel de complemento de destino de los Subtenientes de la Guardia Civil con los de las Fuerzas Armadas.

2. Los hechos en los que se funda la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La Disposición final cuarta de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 autorizó al Gobierno a “adecuar el sistema retributivo del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a la singular dedicación, responsabilidad, peligrosidad y penosidad inherentes a la función que desempeñan”.

En cumplimiento de la mencionada Disposición, se dictó el Real Decreto 311/1988, de 30 de marzo, sobre retribuciones del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en cuyos anexos I y II, respectivamente, se incluye a los Suboficiales de la Guardia Civil en el grupo de clasificación C y se les confiere a los Subtenientes el nivel de complemento de destino 17.

b) La Disposición final segunda de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 autorizó al Gobierno a “adecuar el sistema retributivo de los miembros de las Fuerzas Armadas al de los funcionarios civiles de la Administración del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, adaptándolo a la estructura jerarquizada de las Fuerzas Armadas, las peculiaridades de la carrera militar y la singularidad de los cometidos que tienen asignados”.

En cumplimiento de la mencionada Disposición se dictó el Real Decreto 359/1989, de 7 de abril, sobre retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas, en cuyo texto articulado se establece, sólo a efectos retributivos, las equivalencias de los empleos militares con los grupos de clasificación de Cuerpos y Escalas y con los niveles de puestos de trabajo correspondientes a los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984 (Disposición adicional primera), incluyendo a los Subtenientes de las Fuerzas Armadas en el grupo de clasificación B y asignándoles el nivel de complemento de destino 22 (arts. 2.2 y 4.2, respectivamente).

c) El ahora recurrente en amparo, Subteniente de la Guardia Civil, dirigió petición al Ministerio del Interior, con fecha 26 de mayo de 1989, interesando la homologación en cuanto al grupo de clasificación y nivel de complemento de destino con los Subtenientes de las Fuerzas Armadas.

d) Contra la denegación presunta de la petición por silencio administrativo interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 16 de junio de 1992.

Consideró la Sala, en síntesis, que no era posible acoger la homologación pretendida por el actor al ser Cuerpos distintos la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas, según se desprende la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los

criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (Títulos III y VI, respectivamente) y de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Al tratarse de Cuerpos distintos, con funciones también distintas, “su sistema retributivo -se razona en la Sentencia- ha de ser también distinto y de ahí que para la Guardia Civil se contengan en el Real Decreto 311/1988 y para las Fuerzas Armadas en el Real Decreto 359/1989” y la “diferenciación retributiva no vulnera el principio de igualdad que alude el recurrente, pues en el presente caso no concurre el presupuesto esencial de tal principio, cual es que la situación jurídica contemplada sea idéntica y como se ha expuesto, la naturaleza y funciones de uno y otro Cuerpo son diferentes”.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda, alega el solicitante de amparo que la diferencia retributiva entre los Subtenientes de la Guardia Civil y los Subtenientes de las Fuerzas Armadas, como consecuencia de su inclusión en distintos grupos de clasificación y de haberseles asignado distintos niveles de complemento de destino, supone una flagrante conculcación del principio de igualdad que consagra el art. 14 C.E.

Con referencia a la doctrina de este Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, comienza por señalar que la igualdad se configura en nuestra jurisprudencia como un valor superior que se proyecta con eficacia trascendente y que, si bien la Constitución no establece un principio de igualdad absoluta, sí prohíbe la discriminación que se produce cuando el trato discriminatorio carezca de una justificación objetiva y razonable, apreciándose ésta en relación con la finalidad y efectos de la medida a considerar, y debiendo darse además una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. El mencionado principio no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, que incluso puede venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento, pero lo que sí prohíbe es que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable. De modo que sólo le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato diferenciado cuando tenga que resolver situaciones fácticamente diferenciadas con mayor o suficiente entidad que requieran una solución distinta, pero a tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con los criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada.

En el presente caso, en opinión del recurrente en amparo, concurren los dos presupuestos que una reiterada jurisprudencia constitucional viene requiriendo para apreciar la existencia de una vulneración del principio de igualdad ante la Ley: la aportación de un término válido de comparación que acredite la igualdad de supuestos y un cambio de criterio inmotivado o con una motivación irrazonable o arbitraria. Argumenta en este sentido que la Guardia Civil es un instituto armado de carácter militar, con una organización, estructura y disciplina semejantes a las de las Fuerzas Armadas, cuyos miembros están sujetos -según la Ley 17/1989, de 19 de julio- al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas. Además, desde siempre, el sistema retributivo de los miembros de las Fuerzas Armadas y de los miembros de la Guardia Civil ha guardado una total identidad en lo que a retribuciones básicas se refiere.

Por otro lado, tras la aparición de los Reales Decretos 311/1988, de 30 de marzo, y 359/1989, de 17 de abril, únicamente en el caso de los Subtenientes quiebra la unidad

de tratamiento, pues Sargentos, Brigadas, Tenientes, Capitanes, Comandantes, Tenientes-Coroneles, Coroneles y Generales reciben unas mismas retribuciones básicas, ya sean miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil. Por ello, considera que las razones invocadas por la Sentencia de la Audiencia Nacional de que se trata de Cuerpos distintos, con distinta naturaleza y funciones, no son admisibles, porque también son distintos los Cuerpos y la naturaleza y las funciones de los Generales, Coroneles, Comandantes, Capitanes, Brigadas o Sargentos de la Guardia Civil frente a los de las Fuerzas Armadas.

No existe diferencia alguna -añade- en las exigencias académicas para el ingreso en la Escala de Suboficiales de las Fuerzas Armadas y en la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil. Cita al respecto una Resolución de la Subsecretaría de Defensa por la que se convocan pruebas selectivas para el ingreso en la Academia General Básica de Suboficiales del Ejército de Tierra, en la que se establece como condición para el acceso a la Escala Básica del Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra los títulos de Graduado Escolar, Bachiller Elemental, Formación Profesional de Primer Grado u otros equivalentes o superiores. Afirma en este sentido que si la titulación académica con la que se accede a la función pública es la que determina la inclusión en uno u otro grupo de clasificación, no parece justificado ni razonable que, siendo las mismas exigencias académicas, sean distintos los grupos de clasificación que se asignan a los Subtenientes de la Guardia Civil y a los de las Fuerzas Armadas.

Tampoco las diferentes funciones asignadas a los Subtenientes de uno y otro Cuerpo pueden justificar, en su opinión, la diferencia retributiva denunciada. Además de por las razones hasta ahora expuestas, porque en el caso de los Subtenientes esas distintas funciones siempre han existido y nunca han determinado un distinto tratamiento retributivo.

En consecuencia, existe una injustificada diferencia retributiva a favor de los Subtenientes de las Fuerzas Armadas, aun cuando la titulación y preparación exigidas en uno y otro Cuerpo son las mismas; la heterogeneidad de funciones no justifica mayores ingresos para los miembros de las Fuerzas Armadas, sino en todo caso para los de la Guardia Civil; y, en fin, la intensidad de dedicación, peligrosidad y responsabilidad también es plenamente mayor entre los Subtenientes de la Guardia Civil, tal y como se desprende de las características y etiología de las funciones que tienen asignadas. Así, pues, no existe, a su juicio, causa alguna que justifique el tratamiento de favor otorgado a los Subtenientes de las Fuerzas Armadas frente a los de la Guardia Civil.

Concluye la demanda suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se otorgue el amparo solicitado; se declare la nulidad de pleno Derecho del Real Decreto 311/1988, de 30 de marzo, en lo que a las retribuciones de los Subtenientes de la Guardia Civil se refiere; se le reconozca el derecho a la equiparación con el régimen de retribuciones de los Subtenientes de las Fuerzas Armadas; y, finalmente, se declare la nulidad de la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 16 de junio de 1992.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 13 de octubre de 1992, acordó, de conformidad con lo expuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que formularan las alegaciones que estimasen pertinentes sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la Sección, por nuevo proveído de 19 de noviembre de 1992, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, por lo que, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigió comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional para que remitiera testimonio del

recurso núm. 502.032 (R.G. 8.174/90), interesando, al mismo tiempo, se emplazase a quienes hubieran sido parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. La Sección, por providencia de 8 de febrero de 1993, acordó tener por recibidas y acusar recibo de las actuaciones remitidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional; tener por personado y parte al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta; así como, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, dar vista de las actuaciones, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al solicitante de amparo, para que presentasen las alegaciones que a su derecho convengan.

6. La representación procesal del demandante de amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 5 de marzo de 1993.

En él reproduce sucintamente su inicial escrito de demanda y el del trámite de alegaciones del art. 50.3 LOTC, si bien hace hincapié en el desconocimiento del elemento diferenciador tenido en cuenta por el legislador para fijar distintas retribuciones a los Subtenientes de la

Guardia Civil y a los de las Fuerzas Armadas. Señala al respecto que la carga de justificar que la diferencia establecida satisface los requisitos de necesidad y racionalidad corresponde a quienes defienden la legalidad impugnada y, por consiguiente, a quienes defienden la desigualdad creada por tal legalidad. La Administración en la vía administrativa y el Abogado del Estado en la vía contenciosa debieron explicar, por tanto, por qué a los Subtenientes de la Guardia Civil se les encuadra en el grupo C y se les asigna el nivel de complemento de destino 17, mientras que a los Subtenientes de las Fuerzas Armadas se les incluye en el grupo B y se les confiere un nivel de complemento de destino 22, así como por qué los restantes empleos de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas están equiparados plenamente en cuanto a los grupos en que se encuadran. Al no haberlo acreditado -concluye-, la diferencia retributiva por un mismo empleo militar vulnera el principio de igualdad consagrado en el art. 14 C.E.

En consecuencia, interesa se dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 5 de marzo de 1993.

Comienza por precisar que la queja de discriminación que el recurrente formula, como contraria a las exigencias del art. 14 C.E., deriva precisamente de un proceso de homologación del sistema de retribuciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los miembros de las Fuerzas Armadas con un término común: el sistema general de retribuciones de los funcionarios civiles. La desigualdad que pudiera existir anteriormente en el empleo que el recurrente ostenta (Subteniente de la Guardia Civil) y los empleos de la misma denominación de las Fuerzas Armadas parece no ser relevante en la tesis del recurso. Así planteada, considera que existen graves dificultades para encuadrar la queja del demandante de amparo en los parámetros establecidos por la doctrina de este Tribunal en cuanto a la aplicación del derecho fundamental a la igualdad y que tales dificultades impiden que pueda estimarse fundada dicha queja.

Argumenta en este sentido que la igualdad que el recurrente exige no es en relación con un presunto empleo o Escala similar en el término de la homologación (las retribuciones de los funcionarios civiles), sino en relación con un empleo o Escala que es igualmente objeto del mismo proceso de homologación. Se pretende, en definitiva, que la

homologación no se ha realizado de la misma manera y que la discriminación se produce porque partiendo de puntos de partida iguales no se ha alcanzado un resultado igual. Del planteamiento expuesto puede deducirse primeramente, señala el Abogado del Estado, que se pretende una suerte de "igualdad de segundo grado", pues no se postula la existencia de discriminación con ningún elemento del término de homologación (es decir, que no se hubiera realizado la homologación correctamente, a la vista de los términos de la misma: Guardia Civil y funcionarios civiles), sino que se pretende la homologación con un empleo o Escala que, a su vez, ha sido objeto de homologación con otros: los correspondientes a los funcionarios civiles del Estado. Puede observarse, asimismo, que ciertamente en este caso no existe un mandato normativo de equiparación o igualación que deba inspirar el proceso de homologación, que sea aplicable a la presunta discriminación producida (mandato normativo que es un par metro relevante en la doctrina constitucional sobre el derecho a la igualdad). El mandato normativo de equiparación, en el supuesto que nos ocupa, se proyectaba entre los funcionarios a homologar y los funcionarios civiles, no entre los distintos grupos de funcionarios a homologar entre sí. Es evidente, por consiguiente, que si se partía en tal proceso de puntos de partida diferentes, sería perfectamente legítimo llegar a resultados diferentes y al respecto el recurrente viene a dar por supuesto que la desigualdad de partida era igualmente inconstitucional, aunque no llega a formular tal tesis de forma expresa, ni a fundarla debidamente argumentando sobre la ausencia de una justificación objetiva y razonable en las diferencias existentes antes de la homologación entre unos y otros Subtenientes.

En este punto de razonamiento, entiende el Abogado del Estado, no cabe olvidar la doctrina constitucional recogida en las SSTC 57/1990 y 77/1990, sobre el amplio margen de libertad del legislador para conformar los diversos sistemas de retribuciones en la Administración, atendiendo, entre otros, a aspectos organizativos, sin que pueda exigirse, Vgr., que en casos de identidad de título académico deba existir necesariamente una misma retribución, requiriéndose en definitiva que los criterios de diferenciación sean objetivos y generales. Y, en particular, que en materia de homologación la existencia de este amplio margen de libertad es aun mucho más acusada.

En el caso que nos ocupa, el hecho de que se partía de puntos de partida diferentes era indudable, pues el encuadramiento normativo de los Subtenientes de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas era por completo diferente, como explicita con acierto la Sentencia de la Audiencia Nacional. Asimismo, el hecho de que sus funciones sean por completo diferentes y heterogéneas entre sí es a juicio del Abogado del Estado manifiesto, como resulta incluso de la propia descripción que se realiza en la demanda de amparo. La total heterogeneidad de ambos elementos de la comparación hace en su opinión que ésta sea imposible en los términos que se pretende y, muchos menos, en cuanto al examen de las funciones homologadas atendiendo a los fines de la homologación: la equiparación con los conceptos retributivos vigentes para los funcionarios civiles.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal que, tras la tramitación procesal oportuna, dicte Sentencia por la que se deniegue el amparo solicitado.

8. Finalmente, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 6 de marzo de 1993, en el que interesa que se dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado, por cuanto ha resultado vulnerado el principio de igualdad reconocido en el art. 14 C.E.

Tras señalar que nos encontramos ante un recurso de los previstos en el art. 43 LOTC, pues la Sentencia impugnada no ha hecho sino agotar la vía judicial precedente, sin que ningún reproche específico se haga frente a la misma, pone de manifiesto que si bien en el trámite de inadmisión del art. 50.3 LOTC entendió, con los datos obrantes en autos, que no estaba acreditada la identidad de situaciones entre los Subtenientes de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas, el estudio de la totalidad de las actuaciones remitidas a este Tribunal al ser admitido a trámite el recurso de amparo le conduce a modificar aquel criterio inicial, pues consta que la igualdad es absoluta desde los Generales a los Tenientes, quebrándose tan sólo la identidad a partir de los Subtenientes. Es decir, que el término de comparación viene establecido no sólo por los Subtenientes, sino por todos los empleos de mayor importancia de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas.

Aceptada la identidad sustancial de situaciones, las diferencias establecidas por el Gobierno en los Reales Decretos 311/1988 y 359/1989 no están, a juicio del Ministerio Fiscal, razonadas y carecen de una justificación objetiva y razonable, pues el razonamiento fundamentador de la desigualdad de trato brilla por su ausencia y la escasa justificación que se aporta dista mucho de ser objetiva y razonable.

Con cita de la doctrina constitucional recogida en las SSTC 23/1981 y 81/1982, afirma que en el presente supuesto el único argumento ofrecido por el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado para la Seguridad, es la diferente titulación académica exigida para ser Subteniente de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas. Pero tal fundamentación se demuestra falaz e inexacta, según la documentación remitida a este Tribunal: las exigencias académicas son exactamente iguales para ingresar en la Escala de Suboficiales de las Fuerzas Armadas que en la de Subtenientes de la Guardia Civil. Por el contrario, la propia Dirección General de la Guardia Civil reconoce explícitamente que “parece lógico pensar que un mismo empleo (Subteniente) conlleve un tratamiento retributivo” y el informe de dicho órgano de 20 de diciembre de 1989 llega a recomendar al Gobierno una reforma retributiva, precisamente en el sentido propugnado por el actor. Las razones esgrimidas por el Gobierno no justifican, por consiguiente, el trato desigual apreciado, sin que la justificación pueda encontrarse en las funciones atribuidas en uno y otro grupo de Subtenientes, pues la realidad demuestra que los cometidos de los que pertenecen a la Guardia Civil son más numerosos e importantes que los propios de las Fuerzas Armadas, según se acredita en autos. Tampoco, por tanto, por esta vía puede encontrarse una justificación objetiva y razonable del trato, que de desigual pasa a convertirse en discriminatorio.

Concluye su escrito señalando que la pretensión del recurrente en amparo de que se declare la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 311/1989, en lo que a las retribuciones de los Subtenientes de la Guardia Civil se refiere, no puede ser acogida, ya que la nulidad de una disposición general no puede ser declarada por la Audiencia Nacional, sino sólo por el Tribunal Supremo. Como en realidad nos encontramos ante una impugnación indirecta de

un Reglamento, lo que debe anularse es el acto de aplicación del mismo, es decir, la resolución administrativa que, ex silentio, no da lugar a la equiparación económica del actor con los Subtenientes de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, considera que debe reconocérsele el derecho al recurrente a que se le clasifique en el grupo B, coeficiente 8, nivel 22, por aplicación del principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución.

9. Por providencia de 18 de julio de 1994 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS:

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo se dirige contra la Resolución presuntamente denegatoria de la petición formulada al Ministerio del Interior por el recurrente, Subteniente de la Guardia Civil, sobre homologación a efectos de grupo de clasificación y nivel de complemento de destino con los Subtenientes de las Fuerzas Armadas. Sostiene aquél que la diferencia retributiva entre los Subtenientes de la Guardia Civil y los Subtenientes de las Fuerzas Armadas como consecuencia de la inclusión de unos y otros en distintos grupos de clasificación -C y B, respectivamente- y de la asignación de diversos niveles de complemento de destino -el 17 para los primeros y el 22 para los segundos- vulnera el derecho a la igualdad jurídica reconocido en el art. 14 C.E.

Por su parte, el Abogado del Estado resalta que el encuadramiento normativo de los Subtenientes de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas es por completo diferente, como distintas son sus funciones, por lo que la total heterogeneidad de ambos elementos de la comparación hace que ésta resulte imposible en los términos que se pretende, no existiendo en este caso un mandato normativo de equiparación o igualación.

Finalmente, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional considera que se ha lesionado el art. 14 C.E., pues la equiparación retributiva entre los empleos de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas se quiebra tan sólo a partir del empleo de Subteniente, careciendo la diferencia retributiva existente de una justificación objetiva y razonable, toda vez que las exigencias académicas son exactamente iguales para ser Subteniente de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, sin que aquella justificación pueda encontrarse, tampoco, en las funciones encomendadas a unos y otros.

2. Así acotado el ámbito material del presente recurso de amparo, es preciso recordar nuestra doctrina, según la cual la equiparación entre dos Cuerpos o categorías de funcionarios, a efectos de lo dispuesto en el art. 14 C.E., no puede fundarse exclusivamente en la identidad de titulación requerida para el ingreso en los mismos, en la similitud de su denominación o de las funciones que corresponda desempeñar a sus integrantes o en circunstancias de hecho semejantes (STC 68/1989, fundamento jurídico 2.). La simple constatación de la diferencia retributiva entre dos Cuerpos o categorías de funcionarios no puede servir de fundamento suficiente para una demanda de amparo, sin necesidad de ulteriores razonamientos, ni, en definitiva, permite justificar una pretensión de equiparación de retribuciones en sede constitucional, fundada en exigencias pretendidamente derivadas del derecho fundamental a la igualdad ex art. 14 C.E. (SSTC 77/1990, fundamento jurídico 3.; 48/1992, fundamento jurídico 2.). Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, la igualdad o desigualdad entre Cuerpos de funcionarios o, más en general, entre estructuras que, en cuanto tales y prescindiendo de su sustrato sociológico real, son creación del Derecho, es resultado de la definición que éste haga de ellos, esto es, de su configuración jurídica (SSTC 7/1984, fundamento jurídico 2.; 68/1989, fundamento jurídico 2.). Ello obliga a analizar cuál es la configuración jurídica del Cuerpo o categoría funcional a la que pertenece el recurrente al efecto de determinar si el obligado respeto de la resolución administrativa que se impugna al principio constitucional de igualdad implicaba la necesidad de que la misma no confiriere al solicitante de amparo un trato igual al otorgado a los Subtenientes de las Fuerzas Armadas en cuanto a grupo de clasificación y nivel de complemento de destino.

3. En lo que aquí importa, la Guardia Civil, ha sido configurada por el legislador como un Cuerpo de Seguridad dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (preámbulo y arts. 9, 13 y ss. de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo), de modo que ni la Guardia Civil forma parte de las Fuerzas Armadas ni, en consecuencia, sus miembros pertenecen a las mismas. Diferentes son también las misiones y funciones asignadas a una y otra Institución, sin perjuicio de que a la Guardia Civil puedan serle encomendadas en determinadas circunstancias misiones de carácter militar (art. 8 C.E.; arts. 26, 38 y 39 Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio; arts. 11 y 12 Ley Orgánica 2/1986) e igualmente distinto es su encuadramiento en el seno de la Administración y dependencia orgánica (arts. 8, 10 y 12 Ley Orgánica 6/1980; arts. 9, 10, 13 y 14 Ley Orgánica 2/1986). Desde esta perspectiva es necesario tener en cuenta, asimismo, que los diversos aspectos de la relación funcional o profesional de sus miembros, entre ellos, el retributivo, se encuentran sometidos a un régimen normativo propio y diferenciado, y no aplicable indistintamente a unos y otros.

Dicho esto, resulta evidente, en consecuencia, que los miembros de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas pertenecen a Cuerpos o categorías funcionariales configuradas como estructuras diferenciadas y definidas con características propias. Podrá haber en ellos rasgos comunes, como los relativos, por ejemplo, a la denominación de sus empleos, pero ese paralelismo, cuando existe, es un dato fáctico que no implica en modo alguno una igualdad jurídicamente definida, toda vez que no existe criterio legal igualatorio en virtud del cual se hayan equiparado u homologado esos dos Cuerpos o categorías distintas de funcionarios, bien con carácter general, bien, por lo que aquí interesa, a efectos retributivos; de este modo, no estando legalmente equiparados unos y otros funcionarios, el principio de igualdad ante la Ley no exige que se les dispense el mismo tratamiento jurídico, pues a falta de la necesaria equiparación legal no se puede equiparar dos Cuerpos o categorías funcionariales que quedan configurados como estructuras específicas y diferenciadas con características propias (STC 68/1989, fundamento jurídico 2.), siendo, por lo demás, doctrina reiterada de este Tribunal que el art. 14 C.E. no autoriza comparaciones entre las diversas situaciones derivadas de la pertenencia a diferentes Cuerpos o categorías funcionariales (STC 77/1990, fundamento jurídico 3.; AATC 28/1984; 2/1989; 54/1992).

4. En este sentido, y ante la falta de aquel criterio legal igualatorio que equipare u homologue a ambas categorías funcionariales, el demandante de amparo argumenta que los Reales Decretos 311/1988, de 30 de marzo, y 359/1989, de 7 de abril, por los que se regulan, respectivamente, las retribuciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las de los miembros de las Fuerzas Armadas lo que en realidad hacen es ampliar el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y al de las Fuerzas Armadas. Esta línea argumental pretende enlazar con la relativa a la identidad de la titulación académica exigida para el ingreso en las Escalas de Suboficiales de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil al objeto de inferir de la consideración conjunta de ambos razonamientos la exigencia de que los Subtenientes de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas sean incluidos en un mismo grupo de clasificación y tengan, por consiguiente, unas mismas retribuciones básicas, en virtud de la igualdad de dichas retribuciones básicas que establece el art. 24.1 de la mencionada Ley 30/1984 en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los grupos, definidos de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso, en que se clasifican los Cuerpos, Escalas, categorías o clases de funcionarios.

Las referidas afirmaciones, sin embargo, no pueden ser aceptadas sin serias e importantes matizaciones. De un lado, las disposiciones normativas que regulan las retribuciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las de los miembros de las Fuerzas Armadas no extienden a éstos el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, como se sostiene de adverso, del cual han resultado excluidos (art. 1.1 y 2). Aquellas disposiciones se insertan en un proceso de adecuación del sistema retributivo del personal de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del personal de las Fuerzas Armadas al de los funcionarios civiles de la Administración del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, adaptado a las estructuras de aquellas Fuerzas y Cuerpos, a las peculiaridades de sus empleos y a la singularidad de los cometidos asignados (Disposición final cuarta Ley 33/1987, de 23 de diciembre; Disposición final segunda Ley 37/1988, de 28 de diciembre; arts. 3 y 4 Real Decreto 311/1988; arts. 3 y 4 Real Decreto 359/1989). Dicho proceso de adecuación exigía, como es obvio, un régimen de equivalencias entre los grupos de empleos de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas y los grupos de clasificación y los niveles de puestos de trabajo a que se refiere la Ley 30/1984, como se ha efectuado en los mencionados Reales Decretos a los solos efectos retributivos. En consecuencia, ambas categorías o estructuras funcionariales han de ver adecuado su sistema retributivo al de los funcionarios de la Administración Civil del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, adaptado a su estructura, a las peculiaridades de sus empleos y a las singularidades de sus cometidos, pero tampoco del referido mandato de adecuación u homologación se deduciría, sin más, un criterio legal igualatorio que imponga el reconocimiento de idéntico régimen retributivo para los empleos en los que se estructuran jerárquicamente la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, la titulación académica que faculta para la incorporación a las Escalas básicas de las Fuerzas Armadas (Enseñanza Militar de Grado Básico), aunque es requisito necesario para acceder al empleo de Subteniente de las Fuerzas Armadas por agruparse éste junto con otros empleos en aquellas Escalas, no resulta sin embargo requisito suficiente, siendo necesario para acceder al mismo la superación, además, de las condiciones legal y reglamentariamente exigidas para el ascenso a dicho empleo (arts. 33, 82 y ss. Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional; Real Decreto 1622/1990, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Evaluaciones, Clasificaciones y Ascensos del Personal Militar Profesional), sin que nada se alegue o se acredite en la demanda de amparo sobre la igualdad sustancial de las condiciones de ascenso a idéntico empleo de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas.

Por lo demás, ha tenido ocasión de declarar este Tribunal que la unidad de título por sí sola no asegura la unidad de circunstancias ni es el único elemento o criterio objetivo que el legislador o la Administración pueden ponderar a efectos de retribuciones de los distintos Cuerpos o categorías de funcionarios; cabe, por el contrario, 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., incluso aunque las tareas asignadas a dos Cuerpos distintos sean reglamentariamente definidas en términos análogos o casi idénticos, ya que es obvio que esa definición se har siempre por referencia a las estructuras administrativas en que dichos funcionarios se inserten y éstas pueden ser muy diversas en su complejidad (SSTC 99/1984, fundamento jurídico 2.; 77/1990, fundamento jurídico 3.; AATC 28/1984; 581/1984; 2/1989).

Finalmente, la apreciación de una identidad retributiva entre algunos de los empleos en los que se estructuran jerárquicamente la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas no permite deducir tampoco, frente a la alegación del Ministerio Fiscal, un criterio legal igualatorio que imponga el reconocimiento de un idéntico régimen retributivo general entre ambos Cuerpos o categorías funcionariales, configurados como estructuras específicas y diferenciadas con características propias, toda vez que no se encuentran legalmente equiparados en nuestro ordenamiento unos y otros funcionarios.

5. A la luz de las argumentaciones reseñadas, ha de concluirse que la pretensión del demandante de equiparar a efectos de grupo de clasificación y nivel de complemento de destino a los Subtenientes de la Guardia Civil con los de las Fuerzas Armadas no puede venir amparada por el derecho fundamental reconocido en el art. 14 C.E., puesto que se trata de empleos pertenecientes a Cuerpos o categorías funcionariales configurados como estructuras diferenciadas y definidas con características propias, que tienen encomendadas funciones diferentes y que prestan sus servicios bajo un distinto régimen de dependencia orgánica y, por ende, en circunstancias parcialmente diversas, sin que, al no existir un criterio jurídico igualitario del régimen de retribuciones entre unos y otros funcionarios, sea posible considerarlos en situación jurídica idéntica desde el plano del principio de igualdad.

FALLO:

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a veinte de julio de mil novecientos noventa y cuatro.