

Sentencia nº 117/2004, de 12 de julio de 2004

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2971-2002, promovido por don José Luís Sertal Cebada, don Francisco Rodríguez García, don Mauro Carlos Alonso Blanco, don Manuel Blas Arriaga, don Guillermo Saa Pazo, don Carlos Manuel Pazos Paz, don Ángel Manuel Pedreiro Seijido, don Juan Carlos Alfaro Gómez y don José Hernández Mulero, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Sofía Pereda Gil y asistidos por el Letrado don Angel García Núñez, contra la Sentencia núm. 502/2002, de 27 de marzo, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 1901/99 interpuesto contra las Resoluciones del Subsecretario de Defensa 433 C-32506/99-13 a 433 C-32514/99-13, de 26 de agosto de 1999, desestimatorias del reconocimiento y abono del complemento de dedicación especial a los demandantes de amparo durante el tiempo que llevaban embarcados en la Unidad de Buceo de la Zona Marítima del Cantábrico. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

Antecedentes:

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 10 de mayo de 2002, doña Sofía Pereda Gil, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luís Sertal Cebada, don Francisco Rodríguez García, don Mauro Carlos Alonso Blanco, don Manuel Blas Arriaga, don Guillermo Saa Pazo, don Carlos Manuel Pazos Paz, don Ángel Manuel Pedreiro Seijido, don Juan Carlos Alfaro Gómez y don José Hernández Mulero, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial a la que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. La demanda de amparo se basa en los antecedentes fácticos que a continuación sucintamente se extractan:

a) Los demandantes de amparo, todos ellos Suboficiales de la Armada, remitieron cada uno de ellos una instancia al Ministerio de Defensa solicitando que les fuera reconocido el derecho a percibir el complemento de dedicación especial durante el

tiempo que llevaban embarcados en la Unidad de Buceo de la Zona Marítima del Cantábrico.

b) Las referidas solicitudes fueron desestimadas por otras tantas resoluciones del Subsecretario de Defensa -núms. 433 C-32506/99-13 a 433 C32514/99-13- de fecha 26 de agosto de 1999.

c) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo contra las anteriores resoluciones, que fue parcialmente estimado por la Sentencia núm. 502/2002, de 27 de marzo, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

En la parte dispositiva de la citada Sentencia se declara «el derecho de los recurrentes a percibir el complemento de dedicación especial desde la fecha de la primera vez en que se concedió a algún Suboficial embarcado en la Unidad de Buceo de la Zona Marítima del Cantábrico por causa de su antigüedad, a partes iguales con los Suboficiales que sí lo percibieron y hasta el momento en que los recurrentes hayan comenzado a percibirlo, dividiendo lo abonado en exclusiva a aquéllos entre todos ellos, con desestimación del recurso en todo lo demás».

Esta parte del fallo, se afirma en la demanda de amparo, hay que ponerla en relación con el fundamento jurídico tercero de la Sentencia, en cuyo párrafo tercero se dice «conlleva a la estimación de la demanda, pero que necesariamente ha de ser parcial, porque, siguiendo el criterio establecido por la misma Sala en sentencias que resuelven idéntica cuestión... y además han de respetarse las limitaciones del crédito presupuestario, de forma que procede limitar la condena al periodo en que se acredita la infracción legal y al principio de igualdad, que es desde la fecha en que por primera vez se concedió a algún Suboficial, en el caso de todos los reclamantes, fuera del cual se ignora lo que ha sucedido, por lo que lo que procede es repartir a partes iguales entre los actores y los Suboficiales las cantidades percibidas exclusivamente por estos últimos en el plazo que se especifique en el fallo».

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a la Sentencia impugnada, la vulneración del principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE):

a) En relación con la denunciada lesión del principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE) se argumenta en la demanda de amparo que el órgano judicial en la Sentencia impugnada ha fallado de forma distinta a como lo ha hecho ante idénticos recursos contencioso-administrativos en sus Sentencias núms. 782/2001, de 20 de junio, y 865/2001, de 4 de julio. En estas dos Sentencias, que se ofrecen como término de comparación, el mismo órgano judicial que ha dictado la Sentencia ahora recurrida en amparo estimó los recursos contencioso-administrativos interpuestos y reconoció a los recurrentes el derecho a percibir el complemento de dedicación especial como Suboficiales de las fragatas, de cuya tripulación formaban parte y durante su permanencia en las mismas, en igual cuantía que dicho complemento fue abonado al Suboficial más antiguo de los en ellas destinados, con abono de los atrasos correspondientes desde entonces en el caso de que ya formasen parte de la dotación respectiva.

Además, se argumenta en la demanda de amparo, el criterio mantenido en las Sentencias ofrecidas como término de contraste es el seguido, en supuestos idénticos, por otros órganos judiciales. En este sentido se invocan las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 7 de marzo de 1996 y de 5 de

marzo de 1996, y las Sentencias de la Sección Quinta de la Audiencia Nacional, de 25 de marzo y 7 de octubre de 1999.

b) En segundo lugar los demandantes imputan a la Sentencia impugnada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al fundamentarse el fallo, que limita los derechos de los recurrentes, en la disponibilidad presupuestaria, desconociendo que nadie probó esa falta de disponibilidad.

Concluye el escrito de demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, tras los trámites legales oportunos, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de la Sentencia núm. 502/2002, de 27 de marzo, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

4. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 22 de septiembre de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, acordó conceder a los demandantes de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que, con las aportaciones documentales que tuvieran por conveniente, formularan las alegaciones que estimaran pertinentes en relación con la posible carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 29 de enero de 2004, acordó admitir a trámite la demanda y, en aplicación del art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 1901/99, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de los demandantes de amparo, para que, si lo deseasen, pudieran comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 13 de mayo de 2004, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran formular las alegaciones que tuvieran por conveniente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 4 de junio de 2004, que en lo sustancial a continuación se resume:

a) En relación con la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), entiende que la queja de los recurrentes en amparo sugiere dos cosas distintas: por un lado parece postularse una revisión de los hechos en el sentido de no haberse acreditado por la Administración los límites de las disponibilidades presupuestarias relativas al complemento de dedicación especial; y, por otro lado, parece postularse una indebida apreciación de la prueba practicada. En todo caso el Abogado del Estado considera que ninguna de estas cuestiones tiene encaje en el art. 24.1 CE, pues la limitación de las disponibilidades presupuestarias no sólo es algo establecido en la regulación de aquella retribución, según recuerda la Sentencia impugnada, sino que además esa limitación es la alegada por la propia Administración demandada en los oficios remitidos como justificación de haber seleccionado como beneficiarios del complemento de dedicación especial a los Suboficiales más antiguos.

b) Por lo que se refiere a la denunciada infracción del principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE) el Abogado del Estado señala que la Sentencia impugnada difiere de las ofrecidas como término de contraste dictadas por el mismo órgano judicial en su fundamentación, en sus precedentes reconocidos y hasta en la composición personal del Tribunal. No es difícil percatarse de que en las Sentencias aportadas como término de comparación se igualaban las situaciones a costa de una significativa objetivización del complemento retributivo en el sentido de entenderlo vinculado a determinados empleos o destinos genéricos. Sin embargo en la Sentencia recurrida en amparo hay una sensible y constante variación de criterios al diferenciar los complementos específicos para cada empleo militar y el complemento singular de un determinado puesto de trabajo, concebido para retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria o la iniciativa. No se trata propiamente de que haya que presumir esas especiales circunstancias en un puesto, sino de una valoración personal de su ejercicio por la persona que lo desempeña; esto es, no se vincula al empleo, sino que tiene un carácter puramente subjetivo e individualizado en función de lo que «al normal esfuerzo sobreañade el militar que lo desempeña». Gráficamente se señala en la Sentencia que «no es una obligación de pago, sino una posibilidad retributiva», terminando por equipararlo al complemento de productividad de los funcionarios civiles del Estado.

Tanto las Sentencias aportadas como término de comparación como la impugnada coinciden en descalificar la selección de los premiados por el complemento de dedicación especial según el criterio de la antigüedad, así como en reconocer como lesionados por el acto a quienes se encuentran en la misma situación, pero difieren en plena congruencia con sus puntos de partida en el mecanismo de restauración del derecho. Para las Sentencias aportadas como término de comparación basta la identidad de destino para que se reconociese la fuente de la obligación con independencia de las previsiones contables o presupuestarias, viniendo a funcionar el complemento en cuestión como un sumando común de los conceptos retributivos ordinarios. Por el contrario en la Sentencia impugnada se concibe el complemento de dedicación especial como un premio al esfuerzo individual más que como una obligación retributiva común, de modo que, al no tratarse de un devengo regular y periódico, no parece admisible que se sume al inevitable amplio margen de valoración personal en la apreciación de los servicios extraordinarios un añadido de discrecionalidad en la cuantificación de su premio. Por eso la igualdad se restablece en la Sentencia, no mediante la multiplicación del derecho por la simple ampliación de los reconocidos como beneficiarios, sino mediante su compartición entre los que no han cobrado o vienen a cobrando el complemento y los recurrentes, puesto que como consecuencia de la prueba practicada los últimos han acreditado idénticos esfuerzos y méritos extraordinarios que los primeros.

El mayor respeto a la legalidad en el conjunto de las Sentencias se hubiera alcanzado, sostiene el Abogado del Estado, con la anulación de los actos que premiaban la antigüedad, mandando a la Administración atenerse a los criterios legales previstos para la atribución del complemento de especial dedicación. Pero en trance de comparar las Sentencias aportadas como término de comparación con la impugnada no es difícil reconocer la superioridad de esta última al combinar las exigencias presupuestarias con el principio de legalidad y con el derecho a la igualdad, pues aquéllas aparentan cumplir con el principio de igualdad, pero lo hacen generalizando el derecho a costa de quebrar el principio reconocido como rector de la normativa aplicada, cifrado en el carácter individual y excepcional de la retribución. En definitiva, las Sentencias aportadas como

término de comparación contravienen una vieja jurisprudencia que rechaza la protección de la igualdad ampliando las situaciones contrarias a la Ley.

Concluye su escrito solicitando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia desestimatoria de la demanda de amparo.

7. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 9 de junio de 2004, en el que interesó, con base en la argumentación que a continuación se extracta, la estimación de la demanda de amparo.

Tras referirse a los antecedentes fácticos del recurso y recordar la reiterada doctrina de este Tribunal sobre el principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE), el Ministerio Fiscal constata la adecuación del término de comparación que se aporta en la demanda a los efectos del juicio de igualdad, al tratarse de Sentencias anteriores y próximas en el tiempo, que proceden del mismo órgano jurisdiccional y resuelven un supuesto de hecho sustancialmente idéntico desde la perspectiva jurídica con la que se enjuició, al existir una igualdad de la normativa aplicada.

El análisis de los antecedentes y la fundamentación jurídica de las Sentencias aportadas como término de comparación y de la impugnada en amparo permite apreciar que el asunto sometido a la consideración del órgano judicial fue exactamente el mismo, llegando no obstante a conclusiones contrapuestas, pues en la Sentencia recurrida se afirma la imposible superación de los límites del crédito presupuestario, mientras que en las ofrecidas como contraste se justifica la posibilidad de superar las limitaciones del crédito presupuestario, sosteniendo tal aserto, de un lado, al rechazar la capacidad de la Administración para denegar el abono de un complemento cuando se han determinado los criterios de concesión y éstos se cumplen por determinados funcionarios; de otro, al afirmar que al Ministerio de Defensa correspondía la elaboración del correspondiente anteproyecto de gastos para su remisión al Ministerio de Economía y Hacienda a efectos de su inclusión en la Ley de presupuestos; y, en fin, al invocar sendas Sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que en interpretación del propio órgano judicial apuntalan la razón de su fallo.

Por el contrario, en la Sentencia recurrida en amparo solo se incluye la parca expresión «y además han de respetarse las limitaciones del crédito presupuestario».

Se cumplen por tanto -sostiene el Ministerio Fiscal- las prescripciones que desde el punto de vista constitucional se imponen en orden a determinar la existencia o no de la vulneración del derecho a la igualdad en aplicación de la Ley, ya que la modificación del criterio en uno y otro caso no llega a fundamentarse de manera alguna, no ofreciéndose la razón de tal cambio, lo que hace que el mismo aparezca como fruto de una respuesta individualizada diferente a la seguida anteriormente, sin constituir manifestación de la adopción de una nueva solución o criterio general aplicable a casos futuros.

8. La representación procesal de los recurrentes en amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 14 de junio de 2004, reiterándose en las efectuadas en el escrito de demanda.

9. Por providencia de 8 de julio de 2004, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 de julio siguiente.

Fundamentos:

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto la impugnación de la Sentencia núm. 502/2002, de 27 de marzo, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los ahora solicitantes de amparo contra las resoluciones del Subsecretario de Defensa, por las que se les denegaron el reconocimiento y abono del complemento de especial dedicación durante el tiempo que llevaban embarcados en la Unidad de Buceo de la Zona Marítima del Cantábrico.

Los recurrentes en amparo imputan a la mencionada Sentencia la vulneración, en primer término, del principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE), ya que el órgano judicial ha fallado en ella de forma distinta a como lo hizo en casos idénticos en sus Sentencias núms. 872/2001, de 20 de junio, y 865/2001, de 4 de julio, en los que estimó en su totalidad los recursos contenciosos-administrativos interpuestos y, en consecuencia, reconoció a los actores el derecho a percibir el complemento de dedicación especial como Suboficiales de las fragatas de cuya tripulación formaban parte durante su permanencia en las mismas en igual cuantía que dicho complemento fue abonado al Suboficial más antiguo destinado en ellas, con el abono de los atrasos correspondientes desde que formasen parte de la dotación respectiva, sin que dicho reconocimiento resultase limitado o condicionado, como acontece en la Sentencia ahora impugnada, por los créditos presupuestarios específicamente destinados al complemento de especial dedicación. Los demandantes de amparo aducen, en segundo lugar, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al fundamentarse la decisión judicial, limitando sus derechos, en la disponibilidad presupuestaria afecta al referido complemento de dedicación especial, desconociendo que nadie probó esa falta de disponibilidad.

El Abogado del Estado se opone a la estimación de la demanda de amparo. Respecto a la denunciada vulneración del principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE) alega, en síntesis, tras reconocer que la Sentencia impugnada y las ofrecidas como término de comparación dictadas por el mismo órgano judicial difieren en la resolución de supuestos idénticos, que la Sentencia recurrida en amparo, frente a las de contraste, combina las exigencias presupuestarias con el principio de legalidad y el derecho a la igualdad, pues éstas generalizan el derecho a percibir el complemento de dedicación especial a costa de quebrar el carácter individual y excepcional de dicha retribución. Y, en relación con la queja relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), el Abogado del Estado sostiene que la disponibilidad presupuestaria destinada al mencionado complemento retributivo, no sólo es algo expresamente previsto en la normativa que lo regula, sino que, además esa limitación fue alegada por la Administración demandada en el proceso a quo como justificación de haber seleccionado como beneficiarios del complemento de dedicación especial a los Suboficiales más antiguos.

Por su parte el Ministerio Fiscal se pronuncia a favor de la estimación del recurso de amparo, al considerar que la Sentencia recurrida vulnera el principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE), pues funda la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo de los ahora demandantes de amparo en la imposible superación de los límites del crédito presupuestario asignado al complemento de dedicación especial, mientras que las Sentencias ofrecidas como término de

comparación justifican la posibilidad de superar las limitaciones del crédito presupuestario, sin que la modificación de criterio que se aprecia en la Sentencia impugnada se fundamente de alguna manera, apareciendo como fruto de una respuesta individualizada diferente a la anteriormente dada y no como la adopción de una nueva solución o criterio general aplicable a casos futuros.

2. Delimitados en los términos expuestos las cuestiones suscitadas con ocasión del presente recurso de amparo, e iniciando su análisis por la primera de las quejas deducidas por la demandante, es necesario traer a colación la reiterada doctrina constitucional en relación con el principio de igualdad, en su vertiente de aplicación judicial de la ley, recogida, más recientemente, entre otras, en las SSTC 210/2002, de 11 de noviembre (FJ 3), 46/2003, de 3 de marzo (FJ 2), y 70/2003, de 9 de abril (FJ 2), según la cual, para que pueda considerarse vulnerado el mencionado derecho fundamental, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La acreditación de un tertium comparationis, ya que el juicio de igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación entre la Sentencia impugnada y las precedentes resoluciones del mismo órgano judicial que, en casos sustancialmente iguales, hayan sido resueltos de forma contradictoria (SSTC 266/1994, de 3 de octubre, FJ 3; 285/1994, de 27 de octubre, FJ 2; 4/1995, de 6 de febrero, FJ 1; 55/1999, de 12 de abril, FJ 2; 82/1999, de 22 de abril, FJ 4; 102/1999, de 31 de mayo, FJ 2; 132/2001, de 7 de junio, FJ 2; 238/2001, de 18 de diciembre, FJ 4, por todas).

b) La existencia de alteridad en los supuestos contrastados, es decir, de «la referencia a otro» exigible en todo alegato de discriminación en aplicación de la Ley, excluyente de la comparación consigo mismo (SSTC 1/1997, de 13 de enero, FJ 2; 150/1997, de 29 de septiembre, FJ 2; 64/2000, de 13 de marzo, FJ 5; 182/2001, de 5 de julio, FJ 2; 229/2001, de 26 de noviembre, FJ 2; 74/2002, de 8 de abril, FJ 3; 111/2002, de 6 de mayo, FJ 2).

c) La identidad de órgano judicial, entendiéndose por tal, no sólo la identidad de Sala, sino también la de la Sección, al considerarse cada una de éstas como órganos jurisdiccionales con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación de la Ley (SSTC 134/1991, de 17 de junio, FJ 2; 245/1994, de 15 de septiembre, FJ 3; 32/1999, de 22 de abril, FJ 4; 102/2000, de 10 de abril, FJ 2; 122/2001, de 4 de junio, FJ 5, entre otras).

d) La ausencia de toda motivación que justifique en términos generalizables el cambio de criterio, bien lo sea para separarse de una línea doctrinal previa y consolidada, esto es, de un previo criterio aplicativo consolidado (por todas, SSTC 122/2001, de 4 de junio, FJ 2; 193/2001, de 1 de octubre, FJ 3), bien lo sea con quiebra de un antecedente inmediato en el tiempo y exactamente igual desde la perspectiva jurídica con la que se enjuició (SSTC 25/1999, de 8 de marzo, FJ 5; 152/2002, de 15 de julio, FJ 2; 210/2002, de 11 de noviembre, FJ 3), y ello a fin de excluir la arbitrariedad o la inadvertencia (SSTC 266/1994, de 3 de octubre, FJ 3; 47/1995, de 14 de febrero, FJ 3; 25/1999, de 8 de marzo, FJ 5; 75/2000, de 27 de marzo, FJ 2; 193/2001, de 14 de febrero, FJ 3).

3. También hemos dicho que la justificación a que hace referencia el último de los requisitos señalados no ha de venir necesariamente explicitada en la resolución judicial cuya doctrina se cuestiona, sino que podrá, en su caso, deducirse de otros elementos de juicio externos que indiquen un cambio de criterio, como podrían ser posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta en la Sentencia impugnada que permitan apreciar dicho cambio como solución genérica aplicable en

casos futuros y no como fruto de un mero voluntarismo selectivo frente a casos anteriores resueltos de modo diverso (SSTC 63/1984, de 21 de mayo, FJ 4; 108/1988, de 8 de junio, FJ 2; 200/1990, de 10 de diciembre, FJ 3; 201/1991, de 28 de octubre, FJ 1). Como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, «es posible que el órgano judicial se aparte de la interpretación empleada en supuestos anteriores siempre que resulte patente que la diferencia de trato tiene su fundamento en un efectivo cambio de criterio por desprenderse así de la propia resolución judicial o por existir otros elementos de juicio externo que así lo indiquen, como podrían ser posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta por la Sentencia impugnada» (STC 200/1990, de 10 de diciembre, FJ 3).

En suma, «lo que invariablemente hemos exigido en tales supuestos es que un mismo órgano no modifique arbitrariamente sus decisiones, en casos sustancialmente iguales» (SSTC 8/1981, de 30 de marzo, y 25/1999, de 8 de marzo), pues lo que prohíbe el principio de igualdad en aplicación de la Ley es el cambio irreflexivo o arbitrario, lo cual equivale a mantener que el cambio es legítimo cuando es razonado, razonable y con vocación de futuro, esto es, destinado a ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas que excluyan todo significado de resolución ad personam, siendo ilegítimo si constituye tan sólo una ruptura ocasional en una línea que se viene manteniendo con normal uniformidad antes de la decisión divergente o se continúa con posterioridad (STC 201/1991, de 28 de octubre, FJ 2 y Sentencias en ella citadas).

4. En este caso ha de comenzar por constatarse, aspecto en el que se muestran de acuerdo todas las partes personadas, que son términos adecuados de comparación a los efectos del juicio de igualdad en su vertiente de aplicación jurisdiccional de la Ley las Sentencias aportadas por los demandantes de amparo núms. 782/2001 y 865/2001, de 20 de junio y 4 de julio, respectivamente, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, al tratarse de resoluciones judiciales anteriores y próximas en el tiempo, que proceden del mismo órgano jurisdiccional que dictó la Sentencia impugnada en amparo y que resuelven supuestos de hecho sustancialmente idénticos al afrontado por esta última desde la perspectiva jurídica con la que se enjuiciaron.

La lectura de estas Sentencias permite apreciar que el órgano judicial, tanto en la recurrida ahora en amparo como en las aportadas como término de comparación, ha mantenido la misma concepción sobre la naturaleza del complemento de especial dedicación, en cuanto destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y la iniciativa en el desempeño del puesto de trabajo, así como ha considerado en todas ellas contrarias a la legalidad y al principio de igualdad la utilización de la antigüedad como criterio de asignación nominal del referido complemento y, en consecuencia, la negativa a reconocerle éste a los recurrentes, ya que entiende que no puede estimarse que desempeñen cometidos inferiores a los que llevan a cabo aquellos Suboficiales destinados en el mismo buque que cobran o han cobrado el complemento de especial dedicación con base en el criterio de la antigüedad.

Sentados los reseñados razonamientos compartidos de la Sentencia recurrida y de las ofrecidas como término de contraste, la discrepancia entre ellas estriba en la determinación del alcance con el que se reconoce a los recurrentes su derecho a percibir el complemento de dedicación especial, pues mientras que en la Sentencia impugnada en amparo opera como límite a tal reconocimiento la cuantía de los créditos presupuestarios destinados a retribuir el complemento de especial dedicación, por así disponerlo expresamente la normativa reguladora de dicho complemento (art. 4.4 Real

Decreto 1494/1991, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas), en las Sentencias aportadas como término de comparación el órgano judicial considera que las limitaciones presupuestarias afectas al referido complemento no pueden condicionar el derecho reconocido a los recurrentes, al entender que la Administración no puede denegar el abono del complemento cuando ha determinado los criterios de concesión y éstos se cumplen, debiendo el Ministerio de Defensa efectuar las previsiones presupuestarias necesarias una vez fijadas las plantillas de cada unidad.

Como consecuencia del distinto criterio que el órgano judicial mantiene en la Sentencia recurrida en amparo y en las aportadas como término de comparación sobre la posibilidad o no de superar la cuantía de los créditos presupuestarios destinados a abonar el complemento de dedicación especial a la hora de reconocer a los recurrentes el alcance de su derecho a percibir el referido complemento, en aquella Sentencia se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo y se reconoce a los recurrentes el derecho a que se les abone el complemento de dedicación especial en la cantidad resultante de dividir a partes iguales entre todos los Suboficiales las cantidades ya abonadas por este concepto a los Suboficiales de mayor antigüedad destinados en el correspondiente buque. Por el contrario en las Sentencia aportadas como término de contraste se estiman totalmente los recursos contencioso-administrativos y se reconoce a cada uno de los recurrentes el derecho a percibir el complemento de dedicación especial en la misma cantidad en que fue abonado al Suboficial más antiguo de los destinados en el correspondiente buque, con abono además de los atrasos pertinentes.

5. Pese al distinto criterio judicial que se mantiene en la Sentencia recurrida en amparo y en las ofrecidas como término de contraste respecto a si opera o no como límite al reconocimiento del derecho a los recurrentes de percibir el complemento de dedicación especial la cuantía de los créditos presupuestarios destinados al efecto, debiendo, en consecuencia, respetarse o no las limitaciones presupuestarias, sin embargo no cabe apreciar en el presente caso, de acuerdo con la doctrina constitucional que se ha dejado expuesta, una vulneración del principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE), ya que el cambio de criterio constatado aparece objetivamente justificado.

En efecto, la Sentencia recurrida no es una resolución aislada que, de manera irreflexiva o arbitraria, realice un cambio ocasional o inesperado de una línea jurisprudencial mantenida en las Sentencias ofrecidas como término de comparación, sino que se trata de una Sentencia que reproduce la doctrina establecida en resoluciones anteriores, en concreto, al menos, en la Sentencia núm. 335/2002, de 27 de febrero, objeto del recurso de amparo núm. 2182-2002, y continuada incluso en resoluciones posteriores, entre otras, en las Sentencias núms. 938/2002, de 29 de mayo; 1598/2002, de 23 de octubre; 1599/2002, de 23 de octubre; 1818/2002, de 20 de noviembre; 303/2003, de 12 de marzo, y 760/2003, de 30 de julio.

Por consiguiente no existe una ruptura ocasional y aislada de la jurisprudencia mantenida en las Sentencias de contraste, sino un cambio de criterio jurisprudencial que se sucede temporalmente y que, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida con carácter exclusivo al órgano judicial ex art. 117.3 CE, responde a una distinta concepción jurídica igualmente razonable y fundada en Derecho, sustentada, en concreto, en la normativa reguladora del complemento de dedicación especial, en la que expresamente se prevé que la cuantía del referido complemento será determinada «dentro de los créditos que se asignen específicamente para esta finalidad» (art. 4.4 Real Decreto

1494/1991, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas), señalando el órgano jurisdiccional en algunas de las Sentencias continuadoras de la nueva línea jurisprudencial, al condicionar el derecho a percibir el mencionado complemento al crédito presupuestario a tal fin asignado, que no le corresponde arrogarse funciones legislativas, de modo que el reconocimiento del derecho a percibir el referido complemento ha de efectuarse dentro del límite que el presupuesto destinado a tal concepto permita.

Ha de concluirse, pues, que la decisión judicial impugnada en modo alguno aparece como mera consecuencia del voluntarismo selectivo al que este Tribunal se ha referido en otras ocasiones, respondiendo, por el contrario, a un cambio jurisprudencial consciente y justificado con vocación de generalidad suficiente para impedir su calificación como irreflexivo, arbitrario, ocasional e inesperado. En consecuencia, ha de desestimarse la denunciada vulneración del principio de igualdad en la aplicación jurisdiccional de la Ley.

6. E igual suerte desestimatoria merece la queja de los demandantes de amparo relativa a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues, abstracción hecha de la falta de desarrollo argumental de este motivo de amparo, es suficiente con señalar, frente a su alegato, que es la propia normativa reguladora del complemento de especial dedicación la que condiciona o limita su cuantía a los créditos presupuestarios específicamente destinados a ese complemento, y, por consiguiente, es la base en la que se funda la decisión judicial de reconocerles su derecho a la percepción del referido complemento de acuerdo con las correspondientes previsiones presupuestarias y dentro de sus límites.

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 la demanda de amparo presentada por don José Luís Sertal Cebada y otros.

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

Dada en Madrid, a doce de julio de dos mil cuatro.-Guillermo Jiménez Sánchez.-Vicente Conde Martín de Hijas.-Elisa Pérez Vera.-Eugeni Gay Montalvo.-Ramón Rodríguez Arribas.-Pascual Sala Sánchez.-Firmado y rubricado.