

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24766 *Pleno. Sentencia 131/2024, de 23 de octubre de 2024. Cuestión de inconstitucionalidad 2714-2024. Planteada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid respecto del artículo 23 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Principio de igualdad retributiva en el ámbito de la función pública: nulidad parcial del precepto legal que establece diferencias retributivas entre los letrados coordinadores del gabinete técnico del Tribunal Supremo en función de su cuerpo de procedencia.*

ECLI:ES:TC:2024:131

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2714-2024, promovida por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra el artículo 23 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Han sido parte el abogado del Estado en la representación que ostenta, y el fiscal general del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Con fecha 18 de abril de 2024 tuvo entrada en el registro de este tribunal un oficio de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al que se acompañaba, junto al testimonio del procedimiento ordinario núm. 682-2022, el auto de 11 de abril de 2024, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 23 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial (LDPJ), por su posible contradicción con los artículos 14 y 23 CE. El testimonio del procedimiento ordinario núm. 779-2022, acumulado al anterior, fue remitido a través de oficio registrado en este tribunal el 14 de mayo de 2024.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La actora en el procedimiento *a quo*, letrada coordinadora del gabinete técnico del Tribunal Supremo, interpuso recurso contencioso administrativo (seguido como procedimiento ordinario núm. 682-2022) contra las siguientes resoluciones de la directora general para el Servicio Público de Justicia:

i. Resolución de 9 de marzo de 2022, por la que se desestiman los recursos interpuestos contra las nóminas abonadas en los meses de junio a diciembre de 2021 como letrada coordinadora del gabinete técnico del Tribunal Supremo, tras pasar a percibir un complemento de destino de 2250 euros (que era el que percibía anteriormente como letrada del gabinete técnico del Tribunal Supremo) en lugar del complemento de destino percibido entre enero y mayo de 2021, por importe de 4452 euros, en la misma cuantía que el resto de letrados coordinadores del gabinete técnico del Tribunal Supremo. También desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la misma directora general de 1 de diciembre de 2021, por la que se acordaba continuar el procedimiento de reintegro de pagos indebidos para obtener la devolución de lo indebidamente abonado a la actora por complemento de destino entre enero y mayo de 2021. La cuantía debida por la interesada se cifraba en 10202,95 euros. La razón de una y otra decisión era que la actora no pertenece a la carrera judicial, pues es funcionaria del cuerpo A1 de la administración local (letrada de la Dirección de Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona), por lo que no se le pueden aplicar retribuciones exclusivas del ámbito judicial.

ii. La desestimación por silencio administrativo de su recurso contra la nómina de enero de 2022.

La actora en el proceso *a quo* solicitaba que se reconociera su derecho a percibir idéntico complemento de destino que el resto de letrados coordinadores y, en consecuencia, que se le abonara la diferencia resultante en los meses de junio a diciembre de 2021 y en enero de 2022, con las regularizaciones procedentes, en particular respecto de las pagas extraordinarias de junio y diciembre de 2021, más los intereses devengados desde la fecha de la reclamación. Asimismo, interesaba que se declarara la nulidad del procedimiento de reintegro o devolución de pagos indebidos. En la demanda se denunciaba la vulneración del derecho a la igualdad retributiva a igual trabajo, ante la identidad de funciones desempeñadas respecto a los demás letrados coordinadores del gabinete técnico del Tribunal Supremo, pese a lo cual se le han abonado unas retribuciones distintas que a aquellos. Sostenía, en síntesis, que se había producido un trato diferenciado que carecía de fundamentación objetiva, razonable y proporcional, ya que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) contempla la posibilidad de que tales puestos se desempeñen por funcionarios de todas las administraciones que pertenezcan al grupo A1, por lo que se produce la vulneración de los artículos 14 y 23.2 CE. También se refiere al efecto desaliento que la situación padecida produce en la promoción profesional, y denuncia la nulidad del procedimiento de reintegro al no haberse seguido el procedimiento legalmente establecido, así como la vulneración del principio de confianza legítima y del principio de buena administración.

b) Posteriormente, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución de la directora general para el Servicio Público de Justicia de 7 de febrero de 2022, declarativa de la realización de pago indebido, por la que se acordó el derecho de la hacienda pública a la recaudación de las cantidades abonadas indebidamente a la actora por la referida dirección general. El conocimiento de este recurso, que se siguió como procedimiento ordinario núm. 779-2022, correspondió a la misma sección, siendo acumulado al procedimiento ordinario núm. 682-2022 por medio de auto de 8 de marzo de 2023.

c) Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar sentencia, el órgano judicial, por medio de providencia de 23 de febrero de 2024, acordó oír a las partes y al

Ministerio Fiscal por plazo común de diez días para que pudieran alegar lo que desearan sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 23 LDPJ. En la providencia se exponían las circunstancias del caso y se señalaba que el precepto indicado «es indudablemente aplicable al caso, y tal aplicación podría entrar en contradicción con el principio de igualdad retributiva, al contemplar distintas retribuciones complementarias (complemento de destino) en atención a la pertenencia o no del letrado coordinador a la carrera judicial».

d) Únicamente formuló alegaciones la fiscal, mediante escrito de 7 de marzo de 2024, en el que señaló que se cumplían todos los requisitos legales para promover la cuestión de inconstitucionalidad, por lo que no se opuso a su planteamiento. Las partes en el proceso contencioso administrativo no formularon alegaciones.

e) Por auto de 11 de abril de 2024, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 23 LDPJ, por su posible contradicción con los artículos 14 y 23 CE.

3. El auto del órgano judicial promotor de la cuestión, tras referirse a los antecedentes del procedimiento y al desarrollo del trámite de audiencia previo al planteamiento de la cuestión, fundamenta esta, en síntesis, en los siguientes argumentos:

a) La norma sobre la que han surgido las dudas de constitucionalidad es el artículo 23 LDPJ, a cuyo tenor, con las mismas funciones, los letrados coordinadores que pertenezcan a la carrera judicial perciben un complemento de destino superior al recibido por los de otra procedencia. Enlazando dicho precepto con lo establecido en el art. 61 bis.4 LOPJ, la Sala colige que los letrados coordinadores, de forma preferente, pero no exclusiva, serán designados entre letrados del Gabinete del Tribunal Supremo provenientes de la carrera judicial, percibiendo estos el complemento de destino previsto para los magistrados del gabinete técnico del Tribunal Supremo. A *sensu contrario*, los letrados coordinadores que no procedan de la carrera judicial percibirán el complemento correspondiente a los letrados de la administración de justicia de Sala del Tribunal Supremo.

b) El auto señala, a los efectos del artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que el precepto cuestionado resulta determinante para la resolución del procedimiento *a quo*, ya que la recurrente es letrada coordinadora del gabinete técnico del Tribunal Supremo no procedente de la carrera judicial, y percibió inicialmente, desde su nombramiento, el mismo complemento de destino que el resto de letrados coordinadores, procedentes de la carrera judicial, hasta que la Dirección General para el Servicio Público de Justicia, aduciendo la existencia de un error material, le dejó de abonar el mismo complemento de destino que a los otros letrados coordinadores, exigiendo además el reintegro de lo que consideraba indebidamente percibido. Por consiguiente, de juzgarse inconstitucional el precepto, por vulnerar el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE, en su vertiente de igualdad retributiva, consecuencia del principio de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), habría de estimarse el recurso, declarando la nulidad del requerimiento de devolución de ingresos indebidos así como el derecho de la actora a percibir las diferencias no abonadas por complemento de destino de junio de 2021 a enero de 2022. Por el contrario, de considerarse constitucional el precepto, los recursos de la actora habrían de ser desestimados.

c) Añade la Sala que en el procedimiento no se ha cuestionado la identidad de funciones de los letrados coordinadores, procedan o no de la carrera judicial, radicando la razón de la diferencia retributiva, exclusivamente, en el hecho de pertenecer o no a dicha carrera. Señala que la relevancia del derecho a la igualdad retributiva, como expresión del principio de igualdad ante la ley, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, citando las SSTC 161/1991, de 18 de julio, y 36/2011, de 28 de marzo.

Además, este establecimiento de un distinto régimen retributivo, por razón de la pertenencia o no del funcionario a la carrera judicial, podría afectar al artículo 23.2 CE ya que esa diferencia, no basada en el contenido funcional del puesto, afectaría al derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

d) En definitiva, pone de relieve el órgano judicial que, siendo preciso determinar si por ley pueden establecerse distintas retribuciones complementarias para un mismo puesto, dependientes del cuerpo de origen del funcionario, le surge la duda sobre la constitucionalidad del artículo 23 LDPJ, por lo cual considera que procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad en relación con dicho precepto por su posible contradicción con lo previsto en los artículos 14 y 23 CE.

4. Mediante escrito de 27 de mayo de 2024, el magistrado don César Tolosa Tribiño, de acuerdo con lo previsto en los artículos 217 y 221 LOPJ, en relación con el art. 80 LOTC, comunicó su voluntad de abstenerse en el conocimiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por entender que concurrían las causas establecidas en el artículo 219.12, 13 y 16 LOPJ. Por ATC 56/2024, de 4 de junio, el Pleno de este tribunal acordó estimar justificada la abstención formulada por el magistrado don César Tolosa Tribiño en la presente cuestión de inconstitucionalidad, apartándole definitivamente del conocimiento de la misma.

5. Por providencia de 4 de junio de 2024, el Pleno de este tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, reservándose su conocimiento, y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidencias, al Gobierno, a través del ministro de Justicia, y al fiscal general del Estado, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó comunicar dicha resolución a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión, y publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se verificó en el núm. 139, de 8 de junio de 2024.

6. Por escritos registrados los días 12 y 20 de junio de 2024, las presidencias del Congreso de los Diputados y del Senado, respectivamente, comunicaron los acuerdos adoptados por sus mesas de personarse en el presente proceso constitucional, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

7. Con fecha 27 de junio de 2024 tuvo entrada en este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en el que solicitó la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Observa, ante todo, que, tratándose de un reproche de igualdad en la ley en materia de funcionarios públicos, la eventual lesión ha de examinarse en el contexto del artículo 23.2 CE y no del artículo 14 CE, de acuerdo con la reiterada doctrina constitucional que señala que el citado artículo 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el seno de la relación especial de sujeción, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el artículo 14 CE, que no es el caso. Por otra parte, habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario para los servidores públicos (art. 103 CE), es la ley la que configura el régimen jurídico en el que nace y se desenvuelve la condición de funcionario, ordenando su posición propia en el seno de la administración (STC 176/2015, de 22 de julio). Ese estatuto comprende lo relativo a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, los requisitos y condiciones para la promoción interna dentro de la carrera administrativa, las situaciones que en ella puedan darse, los derechos, deberes y responsabilidades de los funcionarios, y su régimen disciplinario.

En este caso, el requisito de proceder de la carrera judicial para que el letrado tenga asignado un complemento de destino distinto, de mayor cuantía, no constituye una

diferencia arbitraria, sino que resulta ser un «plus» de conocimiento práctico de las necesidades ejecutivas que requiere el funcionamiento de un gabinete de un órgano jurisdiccional precisamente. En beneficio o apoyo de la función jurisdiccional que, aunque puede ser realizada por cualquiera que pertenezca a un cuerpo o carrera de naturaleza jurídica, sin embargo, la pertenencia a la carrera judicial puede suponer ese «plus» de mimetismo o valoración de cada una de las actividades, de su desempeño en cuanto a actuación material o administrativa de un órgano jurisdiccional. De ahí, probablemente, la preferencia del legislador para atraer a miembros de dicha carrera al desempeño del puesto de letrado coordinador, con el reconocimiento de ese incentivo de un mayor complemento de destino. Por tanto, la exigencia legal no es en este caso vulneradora del principio de igualdad general ni de su plasmación o traducción al acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE).

8. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 10 de julio de 2024, en el que solicitó la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Tras exponer los antecedentes del caso, así como los argumentos del auto de planteamiento de la cuestión, señala el fiscal general del Estado que de la norma cuestionada se desprende que los letrados del gabinete técnico que ejerzan funciones de coordinación y no pertenezcan a la carrera judicial perciben las mismas retribuciones que los letrados no coordinadores, y que únicamente los letrados que cumplan el doble requisito de ejercer funciones de coordinación y pertenecer a la carrera judicial percibirán las retribuciones previstas en el anexo II.2 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal (en adelante, Ley 15/2003), para los magistrados del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, norma de la que se desprende que las diferencias retributivas existentes entre los letrados que ejercen funciones de coordinación, según procedan o no de la carrera judicial, se circunscriben a determinados conceptos de retribuciones complementarias –sin afectar ni a las retribuciones básicas ni a los trienios–, pudiendo cifrarse aproximadamente en unos 2.000 euros mensuales. Asimismo, hace referencia al certificado obrante en las actuaciones remitidas, firmado por el director del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo y por el letrado coordinador de dicho gabinete, director del área contencioso-administrativa, del que resulta que las funciones y cometidos realizados y que sigue desempeñando desde su nombramiento como letrada coordinadora la recurrente en el procedimiento *a quo*, así como las responsabilidades que ha asumido y continúa asumiendo en dicho cargo son las mismas que realizan y asumen los demás letrados coordinadores, sin ninguna distinción, diferenciación o matiz por el hecho de que no provenga de la carrera judicial.

Para el análisis de la cuestión, se refiere el escrito de alegaciones a la doctrina sentada en la STC 161/1991, citada en el auto de planteamiento, y que plasma los siguientes principios: (i) la administración pública debe actuar en sus relaciones jurídicas con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), con una interdicción expresa de arbitrariedad (art. 9.3 CE). Por ello, está sujeta al principio de igualdad ante la ley que concede a las personas el derecho subjetivo de alcanzar de los poderes públicos un trato idéntico para supuestos iguales; (ii) en los casos de desigualdad retributiva es preciso determinar si resulta discriminatoria y, en consecuencia, inconstitucional, lo que depende de que se dé realmente la pretendida identidad de situaciones de unos y otros y, una vez afirmada dicha identidad, de que no exista justificación suficiente para el trato desigual.

A partir de dicha doctrina, afirma el fiscal que en este caso se constata que: (i) existe plena igualdad de retribuciones de los letrados que no desempeñan funciones de coordinación, tanto si proceden de la carrera judicial como de otros cuerpos de diferentes administraciones; (ii) el acceso a las funciones de letrado coordinador no está reservado a miembros de la carrera judicial, sino que se prevé una simple preferencia de estos, no concretada normativamente; (iii) las funciones de los letrados coordinadores son en todo caso idénticas; y (iv) existe una diferencia de retribuciones entre los letrados coordinadores procedentes de la carrera judicial y los letrados coordinadores que

proceden de otros cuerpos, sin que exista ninguna norma que explique o justifique dicha diferencia retributiva, especialmente cuando el artículo 61 bis LOPJ permite que se designe letrado coordinador a persona no perteneciente a la carrera judicial, ya que únicamente prevé una preferencia y no exclusividad para dicha designación de los miembros de la carrera judicial.

Todo lo anterior evidencia, a juicio del fiscal, que la diferencia retributiva de los letrados coordinadores del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo procedentes de la carrera judicial frente a los que pertenecen a otros cuerpos no resulta justificada, por lo que la norma cuestionada es inconstitucional como contraria al principio de igualdad, tanto desde la perspectiva del artículo 14 como del artículo 23 CE. Respecto al alcance de dicha inconstitucionalidad, se precisa que es lógico que un letrado coordinador perciba mayores retribuciones que un letrado no coordinador y que debe garantizarse la igualdad retributiva entre letrados coordinadores, para lo que considera que basta con expulsar el inciso «y que además pertenezcan a la carrera judicial».

9. Mediante providencia de 22 de octubre de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del procedimiento y posiciones de las partes.

La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 23 LDPJ, cuyo tenor [en la redacción dada por la disposición final primera apartado segundo de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, Ley Orgánica 7/2015)] es el siguiente:

«Artículo 23.

Las retribuciones de los letrados al servicio del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo serán las correspondientes a un letrado de la administración de justicia de Sala del Tribunal Supremo. No obstante, los letrados que desarrollen labores de coordinación conforme a lo previsto en el apartado 4 del artículo 61 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y que además pertenezcan a la carrera judicial, percibirán las previstas en el anexo II.2 de la Ley 15/2003 para los magistrados del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo.»

El órgano judicial considera que el precepto cuestionado podría vulnerar los artículos 14 y 23 CE, al contemplar un distinto régimen retributivo para los letrados coordinadores del gabinete técnico del Tribunal Supremo no basado en el contenido funcional del puesto, ya que las funciones que realizan son idénticas, sino por razón de la pertenencia o no del funcionario a la carrera judicial.

El abogado del Estado ha solicitado la desestimación de la cuestión, sosteniendo que la diferencia retributiva no es arbitraria, puesto que la pertenencia a la carrera judicial constituye un plus de conocimiento práctico de las necesidades ejecutivas que requiere el funcionamiento de un gabinete de un órgano jurisdiccional. Por su parte, el fiscal general del Estado ha interesado la estimación de la cuestión, al entender que el establecimiento de esa diferencia retributiva entre los letrados coordinadores del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, en función de su procedencia o no de la carrera judicial, no resulta justificada, vulnerándose los preceptos constitucionales invocados en el auto de planteamiento.

2. Doctrina sobre el principio de igualdad contenido en el artículo 23.2 CE.

Lo que se plantea en la presente cuestión de inconstitucionalidad es un problema estricto de igualdad en la ley entre funcionarios públicos, por lo que la problemática constitucional que anida en ella habrá de ser abordada desde la perspectiva del artículo 23.2 CE, ya que, como es doctrina reiterada de este tribunal, la referencia a la igualdad que en este último se contiene incorpora y absorbe la prohibición de trato desigual establecida por el artículo 14 CE (por todas, SSTC 200/1991, de 28 de octubre, FJ 2, y 63/2004, de 19 de abril, FJ 2), pues el artículo 23.2 CE, «al reconocer a los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalen las leyes, concreta el principio general de igualdad en el ámbito de la función pública» (STC 99/1999, de 31 de mayo, FJ 4), y es este, por tanto, el precepto que habrá de ser considerado de modo directo para apreciar si el acto o la resolución impugnados han desconocido el principio de igualdad (SSTC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 2; 154/2003, de 17 de julio, FJ 5, y 192/2007, de 10 de septiembre, FJ 3); cuando menos, siempre que la diferenciación no se deba a algunos de los criterios de discriminación expresamente impedidos por el artículo 14 CE [STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 8.b)].

Por consiguiente, para la resolución de la duda de constitucionalidad que nos ha sido sometida, se hace preciso partir de la doctrina jurisprudencial relativa al derecho consagrado en el artículo 23.2 CE, de acuerdo con la cual se trata de un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador delimitar el mismo y establecer los criterios que permitan el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, lo que supone que las normas reguladoras del proceso selectivo han de asegurar a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la inmediata interdicción de requisitos de acceso que tengan carácter discriminatorio, o de referencias individualizadas. En suma, el artículo 23.2 CE garantiza que las normas que regulan dichos procesos no establezcan diferencias entre los participantes carentes de justificación objetiva y razonable y que no sean desproporcionadas, que los requisitos de acceso y criterios de selección se dispongan en términos generales y abstractos, y, además, que estén referidos a los principios de mérito y capacidad (STC 27/2012, de 1 de marzo, FJ 5).

En lo que importa a los efectos de la presente cuestión, hay que añadir que el derecho a la igualdad tiene un carácter general que comprende a los servidores públicos y actúa tanto en el acceso a la función pública como a lo largo de la duración de la relación funcional, de modo que los ciudadanos no deben ser discriminados para el empleo público o una vez incorporados a la función pública (SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 3, y 37/2004, de 11 de marzo, FJ 3), siendo aplicable el principio de igualdad, por tanto, a los actos posteriores al acceso (STC 192/1991, de 14 de octubre, FJ 4).

Por otro lado, se ha de recordar que el principio de igualdad prohíbe al legislador «configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien, no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria» (STC 125/2003, de 19 de junio, FJ 4).

Ahora bien, también es de advertir, siguiendo lo dicho en la STC 110/2004, de 30 de junio, «que, según se ha observado en la STC 128/1994, de 5 de mayo: ‘el principio de igualdad, que vincula al legislador, no impide que este establezca diferencias de trato, siempre que encuentren una justificación objetiva y razonable, valorada en atención a las finalidades que se persiguen por la ley y a la adecuación de medios a fines entre aquellas y estas (STC 22/1981). Y ha tenido ocasión de reiterar, también, que esta libertad de implantación de diferencias de trato se aprecia con mayor intensidad aún en relación con estructuras de creación legal, donde la norma, que las crea, puede apreciar diferencias relevantes fundadas en el régimen abstracto diseñado por ella misma

(STC 7/1984, FJ 2, por todas)' (STC 80/2003, de 28 de abril, FJ 3)»». Ninguna duda cabe de que esta última consideración es relevante en la cuestión que ahora nos ocupa, dado que, como hemos señalado en otras ocasiones, las administraciones públicas disfrutaban «de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el *status* del personal a su servicio [...]», y la «discriminación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales (SSTC 7/1984; 68/1989, 77/1990 y 48/1992)» (STC 293/1993, de 18 de octubre, FJ 3).

Por lo que se refiere a la igualdad en el ámbito retributivo, la doctrina constitucional recuerda que la igualdad de trato que impone el artículo 14 CE en las relaciones laborales no es absoluta, pues la eficacia en este ámbito del principio de la autonomía de la voluntad deja un margen en el que el acuerdo privado o la decisión unilateral del empresario, en ejercicio de sus poderes de organización de la empresa, puede libremente disponer la retribución del trabajador, respetando los mínimos legales o convencionales. Por tanto, en la medida en que la diferencia salarial no tenga un significado discriminatorio, por incidir en alguna de las causas prohibidas por la Constitución o el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, no puede considerarse como vulneradora del principio de igualdad (SSTC 34/1984, de 9 de marzo, FJ 2; 2/1998, de 12 de enero, FJ 2; 74/1998, de 31 de marzo, FJ 2; 119/2002, de 20 de mayo, FJ 6, y 39/2003, de 27 de febrero, FJ 4).

No obstante, «cuando la empleadora es la administración pública, esta no se rige en sus relaciones jurídicas por el principio de la autonomía de la voluntad, sino que debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), con interdicción expresa de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Como poder público que es, está sujeta al principio de igualdad ante la ley que concede a las personas el derecho subjetivo de alcanzar de los poderes públicos un trato igual para supuestos iguales» (STC 34/2004, de 8 de marzo, FJ 3). En los supuestos en los que se produzca una desigualdad retributiva es necesario determinar si esa diferenciación resulta discriminatoria y, en consecuencia, inconstitucional, lo cual, a su vez, depende de que se dé realmente la identidad de situaciones entre unos y otros funcionarios y, una vez afirmada dicha identidad, de que no exista justificación suficiente para el trato desigual (STC 161/1991, FJ 2).

Partiendo de la anterior doctrina, este tribunal ha precisado que la simple constatación de la diferencia retributiva entre dos cuerpos no puede servir de fundamento suficiente para sustentar en amparo una queja de vulneración del principio de igualdad (STC 77/1990, FJ 3), y que no hay norma jurídica alguna, ni siquiera el artículo 14 CE, en virtud de la cual todas las categorías de funcionarios con igual titulación hayan de tener asignado un mismo coeficiente multiplicador, porque la unidad del título por sí sola no asegura la identidad de circunstancias ni es el único elemento que el legislador puede tomar en consideración (STC 99/1984, de 5 de noviembre, FFJJ 2 y 3). Asimismo, se ha afirmado que la titulación exigida para el ingreso en un cuerpo no es el único criterio objetivo que el legislador o la Administración puede ponderar a efectos retributivos de los distintos cuerpos de funcionarios, pues cabe contemplar también otros factores de diferenciación como son las distintas exigencias de preparación, responsabilidad, intensidad de la dedicación, heterogeneidad de los asuntos a resolver, etc. (ATC 581/1984, de 10 de octubre, FJ 4). Tampoco basta con que las tareas asignadas a dos cuerpos distintos sean reglamentariamente definidas en términos análogos o casi idénticos, ya que es obvio que esa definición se hará siempre por referencia a las estructuras administrativas en que dichos funcionarios se inserten, y estas pueden ser muy diversas en su complejidad (ATC 376/1984, de 20 de junio, FJ único).

Por último, se ha de recordar que, según es doctrina constitucional consolidada, el legislador dispone de un notable margen de configuración a la hora de establecer las retribuciones complementarias de los funcionarios, sin que ello suponga una quiebra del principio de igualdad, siempre que exista una causa objetiva razonable que justifique esa diferencia de trato a la luz de los principios de mérito y capacidad (STC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 12).

3. Examen de la duda de constitucionalidad al amparo de la anterior doctrina: Estimación.

Una vez expuesta la anterior doctrina, estamos en condiciones de abordar la duda de constitucionalidad formulada por el órgano judicial en relación con el art. 23 LDPJ, que, como ya ha quedado reseñado, se fundamenta en la desigualdad retributiva que dicho precepto establece para los letrados coordinadores del gabinete técnico del Tribunal Supremo.

El citado artículo 23 determina que las retribuciones de los letrados al servicio del gabinete técnico del Tribunal Supremo serán las correspondientes a los letrados de la administración de justicia de Sala del Tribunal Supremo, pero precisa que los letrados que desarrollen labores de coordinación conforme a lo previsto en el artículo 61 bis.4 LOPJ, «y que además pertenezcan a la carrera judicial, percibirán las previstas en el anexo II.2 de la Ley 15/2003 para los magistrados del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo». El anexo II.2 de la Ley 15/2003 establece la cuantía del complemento de destino de los miembros de la carrera judicial, entre otros, de los magistrados del gabinete técnico del Tribunal Supremo, cuya percepción dentro de dicho gabinete queda condicionada, por tanto, a la concurrencia de dos circunstancias: (i) desarrollar funciones de coordinación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 bis.4 LOPJ; (ii) pertenecer a la carrera judicial. Consiguientemente, dentro del gabinete técnico del Tribunal Supremo, los letrados que no cumplan conjuntamente esas dos condiciones percibirán ese complemento de destino en la cuantía establecida para los letrados de la administración de justicia de Sala del Tribunal Supremo, aunque hayan sido nombrados letrados coordinadores, lo que, como resulta de las actuaciones del procedimiento *a quo* remitidas por el órgano promotor, supone una diferencia en las retribuciones por complemento de destino en torno a 2200 euros mensuales entre los letrados coordinadores procedentes de la carrera judicial y los que proceden de otros cuerpos.

Según el artículo 61 bis LOPJ, el gabinete técnico del Tribunal Supremo asistirá a la Presidencia y a las diferentes salas en los procesos de admisión de los asuntos de que conozcan y mediante la elaboración de estudios e informes que se le soliciten (apartado primero). El Gabinete estará integrado por un director y por miembros de la carrera judicial y otros juristas que ostentarán la denominación de letrados del gabinete técnico (apartado segundo). Esta última referencia a quiénes pueden ser letrados del gabinete técnico se concreta en el artículo 61 quater, que determina que su selección se producirá mediante concurso de méritos, disponiendo en su apartado segundo que los letrados que no pertenezcan a la carrera judicial o fiscal «deberán ser funcionarios del cuerpo de letrados de la administración de justicia o funcionarios de las administraciones públicas u órganos constitucionales, con titulación en Derecho, pertenecientes a cuerpos del subgrupo A1 o asimilados». Así pues, las plazas de letrados del gabinete técnico no están reservadas a miembros de la carrera judicial, ya que pueden serlo otros funcionarios, debiendo destacarse que, aparte de fiscales o letrados de la administración de justicia, pueden optar a esas plazas los que tengan titulación en Derecho y pertenezcan a cuerpos del subgrupo A1 o asimilados.

De acuerdo con el apartado tercero del artículo 61 bis LOPJ, la organización del trabajo en el gabinete técnico se estructura en tantas áreas como órdenes jurisdiccionales, adscribiéndose los letrados en función de su especialización profesional. El apartado cuarto del mismo precepto contempla la existencia en cada área de uno o varios letrados del gabinete técnico que asuman funciones de coordinación de los miembros del gabinete que la integren, y que se designarán por el presidente del

Tribunal Supremo «preferentemente de entre los letrados que pertenezcan a la carrera judicial, y deberán tener una antigüedad mínima de diez años en el ejercicio de su respectiva profesión». Es decir, que los letrados que asuman funciones de coordinación no necesariamente tienen que ser pertenecientes a la carrera judicial, a pesar de que la ley manifieste una preferencia por estos, lo que implica que pueden desempeñar esas funciones los que pertenezcan a cualesquiera otros cuerpos de los mencionados en el artículo 61 quater.2 LOPJ. En suma, los letrados del gabinete técnico, con independencia del cuerpo funcional del que procedan, pueden desempeñar funciones de coordinación, siempre que cumplan las exigencias del artículo 61 bis.4. LOPJ y obtengan el debido nombramiento. Se ha de observar, además, que la Ley Orgánica del Poder Judicial no establece ninguna diferencia en cuanto al ejercicio de esas funciones de coordinación en atención al cuerpo de pertenencia de quien las desempeñe, ni distingue diversas categorías entre los letrados que desempeñan las tareas de coordinación, por lo que el elemento nuclear para resolver la duda de constitucionalidad es, en este caso concreto, el de las funciones que se desempeñan, debiendo entenderse que tales funciones, así como las cargas y las responsabilidades que se ejercen, son iguales para todos los letrados coordinadores, con independencia de su procedencia. Así consta certificado, además, en las actuaciones del procedimiento *a quo* por el director del gabinete técnico del Tribunal Supremo.

En consecuencia, atendiendo al único elemento objetivo que nos ofrece la regulación del gabinete técnico del Tribunal Supremo, podemos considerar que las situaciones entre las que se introduce la diferencia de trato retributivo por dicho precepto son iguales, pues se refieren a letrados que desempeñan funciones de coordinación de igual contenido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 bis.4 LOPJ. Por tanto, desde nuestra perspectiva de análisis, es preciso determinar si la diferencia retributiva a que puede dar lugar la aplicación del artículo 23 LDPJ tiene una justificación objetiva y razonable.

Si partimos de la igualdad de funciones de todos los letrados coordinadores, no parece que tenga justificación la diferencia retributiva a la que conduce el precepto cuestionado. El artículo 23 LDPJ no atiende a la estructura retributiva de cada uno de los cuerpos de procedencia de los letrados coordinadores, sino que, al margen de su categoría de juez o magistrado, a todos los letrados coordinadores del gabinete técnico que pertenezcan a la carrera judicial, y solo a ellos, les reconoce el complemento de destino establecido para los magistrados del gabinete técnico del Tribunal Supremo, mientras que no contempla ninguna otra regla retributiva específica para quienes pertenezcan a otros cuerpos.

Ha de significarse que la mejora retributiva de los miembros de la carrera judicial que accedan a la condición de letrados coordinadores del gabinete técnico del Tribunal Supremo se refiere al complemento de destino que tenían asignado los magistrados de dicho gabinete, de acuerdo con el anexo II.2 de la Ley 15/2003, cuya cuantía es de 3.085,61 euros por el grupo de población y de 2.015,34 euros por representación. Y, según resulta de la misma ley, el complemento de destino es una retribución fija y complementaria (art. 3), que se asigna en atención a la plaza que se desempeña, teniendo en cuenta el grupo de población en el que se integra la plaza, las condiciones objetivas de representación vinculadas al cargo desempeñado y otras circunstancias especiales asociadas al destino (art. 5). Esto es, se trata de un complemento asociado al puesto de trabajo que se ocupa y a otras circunstancias del destino, pero que no atiende a las circunstancias personales del funcionario que lo ocupa, por lo que, por un lado, no está justificada la diferenciación en atención a los cuerpos de origen, y, por otro, no se aventura ningún obstáculo –ni se desprende de la regulación del gabinete técnico del Tribunal Supremo contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial o de los términos del artículo 23 LDPJ– que impida extender ese complemento de destino a otros funcionarios que, ocupando las plazas de letrado coordinador y desempeñando las mismas funciones, no pertenezcan a la carrera judicial.

El preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015 –que dio al artículo 23 LDPJ la redacción cuestionada– no explica la razón de esta diferencia de trato, lo que habría sido

especialmente necesario, habida cuenta de la nueva organización del gabinete técnico operada en virtud de la misma ley orgánica, como consecuencia de la cual ha quedado suprimida la reserva en exclusiva de las funciones de coordinación a favor de los magistrados integrados en el gabinete técnico (según resultaba de la redacción del artículo 23 LDPJ introducida por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), a pesar de que la ley manifieste una preferencia a favor de los integrantes de la carrera judicial, que no es obstativa para los funcionarios de otros cuerpos, como ya se ha expuesto. En consecuencia, actualmente, se establece una diferenciación retributiva entre funcionarios que realizan idénticos cometidos, en atención a sus cuerpos de procedencia, pues no se incluye una previsión similar para los letrados que desempeñen las funciones de coordinadores y que no pertenezcan a la carrera judicial, a los que se deja con las retribuciones de un letrado de la administración de justicia de Sala del Tribunal Supremo, es decir, con las mismas que perciben los letrados al servicio del gabinete técnico que no son coordinadores. Y ese diferente régimen no puede considerarse razonable, por conducir a una evidente discriminación entre funcionarios que ocupan los mismos puestos y realizan idénticas funciones, sin que exista una explicación objetiva que lo justifique.

Por consiguiente, hemos de concluir que el artículo 23 LDPJ, en la redacción dada por la disposición final primera apartado segundo de la Ley Orgánica 7/2015, vulnera el artículo 23.2 CE, por lo que se ha de declarar inconstitucional y nulo.

4. Alcance de la declaración de inconstitucionalidad.

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad no ha de afectar a la integridad del precepto cuestionado. Como bien ha señalado el fiscal general del Estado en su escrito de alegaciones, los letrados al servicio del gabinete técnico del Tribunal Supremo tienen una equiparación salarial plena, de modo que la parte del precepto que se refiere a ellos, además de no resultar aplicable en el procedimiento *a quo* (salvo porque esas son las retribuciones que se venían reconociendo a la allí recurrente), no supone una quiebra del principio de igualdad. Asimismo, la lógica impone que un letrado coordinador tenga unas retribuciones superiores a las que perciben los letrados del gabinete técnico que no realicen funciones de coordinación, atendidas las mayores responsabilidades que asumen, y, puesto que se trata de garantizar que todos los letrados coordinadores perciban iguales retribuciones en cuanto al puesto desempeñado, dada la identidad de sus funciones, basta a tal fin con declarar inconstitucional y nulo el inciso «y que además pertenezcan a la carrera judicial».

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso «y que además pertenezcan a la carrera judicial» del artículo 23 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, en la redacción dada por la disposición final primera, apartado segundo, de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campos Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.