**STC 80/1994, de 14 de marzo de 1994**

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

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

En el recurso núm. 2.222/91 interpuesto por el Procurador don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez, en nombre y representación de don Gregorio Meléndez Lobo, asistido por la Letrada doña Carmen Sotoca Santos, contra la Sentencia dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 de julio de 1991, que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso promovido por el cauce de la Ley 62/1978. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 6 de noviembre de 1991, don Juan Luis Pérez Mulet y Suárez, Procurador de los Tribunales y de don Gregorio Meléndez Lobo, interpuso recurso de amparo contra la Resolución de la Dirección Provincial de Madrid del Ministerio de Educación y Ciencia, de 16 de julio de 1990, que denegó su nombramiento como Secretario del Centro Público "Colegio San Fernando", por considerar que dicha Resolución vulnera los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14, 23.2 y 27.7 de la Constitución.

2. De la demanda de amparo se deducen, en síntesis, los siguientes hechos:

a) El recurrente, funcionario de la Comunidad de Madrid, perteneciente al Cuerpo Docente, con la categoría de Técnico de Grado Medio Profesor de EGB, fue adscrito desde su ingreso en el Cuerpo, en 1975, al Centro Público "Colegio de San Fernando", como profesor titular de EGB.

b) En las dos últimas elecciones fue elegido representante de los profesores en el Consejo Escolar del Centro. Posteriormente, con fecha 1 de septiembre de 1989, fue elegido por mayoría absoluta Secretario del Centro.

c) De acuerdo con ello el Director del Centro remitió a la Dirección Provincial de Madrid del Ministerio de Educación y Ciencia la documentación necesaria para que procediera al nombramiento del equipo directivo que había resultado elegido.

d) A la vista del Informe de la Subdirección General de Régimen Jurídico de los Centros, remitido por el Director Provincial de Educación, en el que se afirmaba que no había impedimento legal alguno para que un funcionario docente de la Comunidad de Madrid fuese Secretario de un colegio público, el demandante de amparo solicitó al Director Provincial que procediese de inmediato a su nombramiento.

e) Por Resolución de 16 de julio de 1990, la Dirección Provincial de Madrid del Ministerio de Educación y Ciencia denegó al actor su solicitud de nombramiento de Secretario alegando que no era funcionario del Ministerio de Educación y Ciencia.

f) Contra esta Resolución interpuso el actor recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento de la Ley 62/1978, alegando que el acto administrativo impugnado vulneraba los derechos reconocidos en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por Sentencia de 3 de julio de 1991, inadmitió el recurso argumentando que se trataba de una cuestión de mera legalidad ordinaria.

3. Considera el recurrente que la resolución impugnada vulnera los arts. 14, 23.2 y 27.7 C.E.

El art. 16 del Reglamento de Órganos de Gobierno de los Centros Públicos exige para ser Secretario de un Colegio Público ser profesor con destino definitivo en el Centro, pero no dice nada de que haya de ser funcionario de una u otra Administración. Sin embargo, la Dirección Provincial de Madrid del Ministerio de Educación y Ciencia ha interpretado la norma en cuestión entendiendo que un profesor con destino definitivo en el Centro no puede ser del equipo directivo por ser funcionario de la Comunidad Autónoma y no de la Administración Central. Con ello la Administración ha vulnerado el art. 14 C.E., pues ha dado un trato diferente a dos situaciones sustancialmente idénticas, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello, al ser ambos profesores con destino definitivo en un Centro público. Además se produce la paradoja que en un Centro que depende de la Comunidad Autónoma de Madrid los funcionarios docentes de esta Administración son discriminados desfavorablemente en relación con los funcionarios docentes del Ministerio de Educación y Ciencia destinados en el mismo Colegio.

La vulneración del art. 14 C.E. supone necesariamente la violación del derecho del demandante a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 C.E.) así como de su derecho a intervenir en el control y gestión de un Centro de enseñanza pública.

4. Por providencia de 13 de febrero de 1992, la Sección Segunda de la Sala Primera acordó admitir a trámite la demanda de amparo y a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Dirección Provincial de Madrid del Ministerio de Educación y Ciencia, y a la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, para que en el plazo de diez días remitieran testimonio de la Resolución y del expediente que dio lugar a la misma y del recurso contencioso-administrativo, interesando al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, salvo al recurrente de amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Mediante escrito presentado el 19 de febrero de 1992, el Abogado del Estado se personó en los autos y, por providencia de 16 de marzo de 1992, la Sección Segunda acordó acusar recibo de las actuaciones recibidas, tener por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones por un plazo de veinte días al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al solicitante de amparo, para que dentro de dicho plazo presentaran alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, en su escrito de alegaciones solicitó la desestimación del recurso de amparo. Tras resumir los antecedentes fácticos de la presente demanda, recordó que, conforme a la doctrina jurisprudencial, la Sentencia de inadmisión dictada por el Tribunal Superior de Justicia, por la vía de la Ley 62/1978, no impide resolver el fondo de la cuestión planteada. Procede a examinar, primeramente, la denunciada vulneración del derecho a la igualdad que la demandante hace derivar de su exclusión de un cargo propio de profesor por la única razón de ser funcionario de la Comunidad Autónoma. Señala al respecto que en el presente caso hemos de situarnos propiamente en el ámbito del art. 14, toda vez que como el asunto planteado versa sobre función pública, el planteamiento queda limitado a la igualdad y a verificarse se ha producido algún quebranto de este derecho fundamental. Delimitado así el objeto del recurso, recuerda que, tratándose en este caso de un cargo funcionarial, el juicio de legalidad que se haga por el aplicador jurídico, cuando sea un órgano judicial, tendrá, de cara a su revisión por el Tribunal Constitucional, la limitación que se deriva de la naturaleza de éste, que no es instancia revisoria, quedando limitado el análisis que proceda a la posible quiebra de la igualdad.

Además pone de relieve las limitaciones existentes -dentro de un proceso constitucional- para reconsiderar el fallo de legalidad efectuado por los Tribunales, dificultades que aumentan si se tiene en cuenta que lo que se debate no es el acceso a la función pública, sino a ocupar un puesto determinado, en el que la exigencia constitucional del art. 23.2 C.E. no presenta la misma intensidad, y cita al respecto las SSTC 50/1986, 47/1989 y 200/1991, con la particularidad de que estamos ante la elección para el desempeño de un cargo de gestión, donde no tienen que seguirse necesariamente los criterios de mérito y capacidad profesionales. Pues bien, continúa, en el presente caso, la cuestión debatida se constriñe a interpretar el art. 16 del Real Decreto 2.376/1985. El Tribunal que intervino consideró que el problema era de mera interpretación de este precepto, sin relevancia constitucional, y el cauce adecuado no era, por tanto, el de la Ley 62/1978, sino el contencioso ordinario; y en este sentido, el Ministerio Público considera que, en efecto, la pretensión del actor podría haberse satisfecho en un recurso ordinario. Así, considera que, sin el previo examen en un procedimiento ordinario, tampoco es posible hacerlo en un proceso constitucional. La interpretación del art. 16 es el presupuesto de cualquier examen ulterior sobre posible lesión constitucional; y sin un pronunciamiento judicial al respecto, no cabe enjuiciar el asunto por este Tribunal; falta, por tal razón, el agotamiento previo, que determina la imposibilidad de resolver el recurso ante la ausencia de un juicio de legalidad, conclusión que no supone contradicción alguna con la doctrina señalada por este Tribunal (STC 12/1982). Finalmente, tampoco se advierte lesión del art. 27.7 C.E., y existe al respecto un obstáculo insalvable, cual es la falta de invocación previa de este precepto, y concurre la causa del art. 44.1 c) LOTC. En todo caso, de este precepto tampoco se deriva un derecho constitucional al desempeño de cargos de gestión en centros de educación sostenidos por la Administración, con lo que se vuelve a la necesidad de interpretación de la disposición reguladora de esta materia, que no se ha realizado por la opción equivocada de la vía procesal.

7. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el 31 de marzo de 1992, en el que interesó la denegación del amparo. Sobre la violación del art. 27.7 C.E., afirma que en la demanda no se razona suficientemente y, que únicamente se hace derivar al recurrente de la negativa a su nombramiento como secretario del centro. Recuerda la doctrina declarada en la STC 47/1990 para concluir que no puede entenderse vulnerado este derecho. Por lo que se refiere al art. 23.2 C.E. afirma esta representación que la resolución de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia recurrida, que examina minuciosamente, no discrimina al demandante. El art. 16 del Reglamento citado exige, para poder ser Secretario, que el profesor tenga destino definitivo en el centro y, además, según el art. 21 d), que sea funcionario. La exclusión del nombramiento del actor deriva de la aplicación de la norma que exige tales requisitos que, de los documentos unidos a autos, no se cumplen por el demandante, por cuanto el actor no tiene un destino definitivo en el Centro. Continua afirmando que los requisitos establecidos tienen una justificación objetiva y razonable y su exclusión del nombramiento no resulta discriminatoria, sino únicamente es el resultado de la aplicación de criterios objetivos y razonables contenidos en la norma.

8. Con fecha 10 de abril de 1992 se recibe el escrito de alegaciones formuladas por la representación del demandante de amparo. En ellas ratifica íntegramente el recurso interpuesto y reitera que se ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, y a intervenir en el control y gestión de un centro sostenido por la Administración con fondos públicos. Termina suplicando a este Tribunal el otorgamiento del amparo solicitado y el reconocimiento de su derecho a ser nombrado Secretario del Colegio San Fernando y la anulación de la Resolución de la Dirección Provincial de Madrid del Ministerio de Educación y Ciencia impugnada.

9. Por providencia de fecha 10 de marzo de 1994, se acordó señalar el siguiente día 14 del mismo mes y año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Resolución de la Dirección Provincial de Madrid del Ministerio de Educación y Ciencia, de 16 de julio de 1990, que denegó el recurrente el nombramiento de Secretario del Centro Público "Colegio San Fernando". Considera el demandante que esta resolución impugnada vulnera los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14, 23.2 y 27.7 de la Constitución.

2. Antes de entrar a examinar el fondo de la cuestión planteada en este recurso, debemos examinar la objeción procesal formulada por el Ministerio Fiscal sobre la falta de invocación en el proceso contencioso del derecho fundamental reconocido en el art. 27.7 de la Constitución.

Aduce el Ministerio Público, en relación con la posible vulneración de este derecho, que existe un obstáculo insalvable, que consiste en que la invocación del mismo se hace en este recurso de amparo por primera vez, incumpliéndose así el requisito dispuesto en el art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 c) LOTC. Pues bien, de las actuaciones se deduce que, en efecto, el actor, al interponer su recurso contencioso-administrativo por el cauce de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, invocó los arts. 14 y 23.2 de la Constitución, pero no el art. 27.7 que garantiza la intervención de los profesores, padres y alumnos en el control y gestión de todos los Centros sostenidos por la Administración con fondos públicos. Sin embargo, no es admisible que la falta de invocación específica de este precepto pueda constituir un obstáculo insalvable para la viabilidad de la presente demanda de amparo en este extremo, pues, conforme reiterada doctrina de este Tribunal (SSTC 182/1990, 219/1991, 95/1992 y 145/1993), la mención del derecho fundamental que se invoca ha de ser hecha en términos tales que permitan conocer las específicas vulneraciones aducidas, sin que puedan exigirse formalidades específicas que no estén previstas en la Constitución ni en la ley ni se compadece con los principios pro actione y antiformalista que preside la protección judicial de los derechos fundamentales. En este sentido hemos declarado que, a los efectos de tener por cumplido este presupuesto procesal, lo decisivo no es el nomen iuris o calificación jurídica del precepto vulnerado, sino la lesión histórica del derecho fundamental que permita al Juez su conocimiento en orden a poder restablecer el derecho vulnerado (STC 182/1990).

De acuerdo con esta doctrina puede decirse que el actor ha cumplido el requisito de la invocación del derecho fundamental vulnerado, pues no cabe la menor duda que en su recurso contencioso-administrativo solicitó la tutela judicial de su derecho a ser nombrado Secretario del colegio público, en definitiva, de su derecho a acceder a los órganos de gobierno de éste, regulados en la L.O.D.E. y en el R.D. 2.376/1985 en desarrollo del art. 27.7 C.E.

3. Entrando ya a examinar el fondo, la cuestión planteada en este proceso consiste en determinar si la Resolución administrativa objeto de impugnación, lesiona el derecho del demandante, profesor de un colegio público a acceder al cargo de Secretario del mismo en condiciones de igualdad, derecho reconocido en los arts. 14, 23.2 y 27 de la Constitución. Tal discriminación se habría producido respecto a los demás profesores, por cuanto la Administración ha interpretado el art. 16 del Reglamento de órganos de gobierno de los Centros Públicos entendiendo que, para poder formar parte del equipo directivo, es necesario ser funcionario de la Administración Central, impidiéndole el acceso a este cargo por la única razón, no justificada ni objetiva, de ser funcionario de la Comunidad Autónoma. Así, pues, afirma, se da un trato diferente a dos situaciones sustancialmente idénticas, sin justificación razonable para ello; lo que supone una violación del derecho del demandante a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 C.E.), así como de su derecho a intervenir en el control y gestión de un Centro de enseñanza pública.

Comenzando por el examen del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2, es necesario recordar que este Tribunal ha declarado que en este precepto, que distingue entre "funciones" y "cargos" públicos, se reconoce, de un lado, el derecho a acceder a puestos funcionariales y, de otro, dos derechos -sufragio activo y pasivo- que enmarcan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político, consagrados en el art. 1 de la Constitución (STC 71/1989). Del primero de los derechos hemos dicho que el art. 23.2 comprende, no sólo el acceso a la función pública, sino también el desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa (SSTC 192/1991, 200/1991 y 212/1993, entre otras). Del derecho de acceso a los "cargos públicos" que regula el art. 23.2 hemos declarado que se refiere a los cargos públicos de representación política, que son los que corresponden al Estado y a los entes territoriales en que se organiza territorialmente de acuerdo con el art. 137 de la Constitución -Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias- (STC 23/1984). Añadiendo, a continuación, que el art. 23.2 es un reflejo del Estado democrático en el que -art. 1.2- la soberanía reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado.

En la STC 212/1993 señalamos que la vinculación del derecho de acceso a "cargos públicos" con el concepto de representatividad política, derivada de la interpretación del art. 23.2 C.E. en conexión con el art. 23.1 (SSTC 23/1984, 32/1985. 149/1988 y 71/1989 y AATC 837/1985 y 880/1985), nos ha llevado a concluir que en nuestro Derecho, sobre la base del art. 23.1 C.E., no todo derecho de participación ha de ser siempre un derecho fundamental. Los límites objetivos del derecho enunciado en este precepto vienen dados por dos de los elementos del poder jurídico en él configurado. En primer lugar, por sus titulares ("los ciudadanos"), de tal modo que la situación subjetiva así reconocida lo es uti cives y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo). En segundo lugar, complementariamente, por el contenido del mismo, de la situación jurídica subjetiva enunciada, que, dejando de lado la participación "directa", irrelevante para el supuesto actual, se enuncia como derecho a participar "por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal" (ATC 942/1985).

Conforme a la anterior doctrina, podemos concluir que en el art. 23.2 se garantiza el derecho al igual acceso a la función pública, esto es, la posibilidad de acceder a puestos funcionariales en la Administración Pública, para todos los ciudadanos sin discriminación y, como consecuencia, la igualdad ante la ley al fijar las reglas selectivas de acceso, y que éstas se funden en criterios de mérito y capacidad, pero no permite entender que el contenido de este derecho fundamental comprenda el acceso a los denominados "cargos funcionariales", que, en sí mismos, ni tan siquiera forman parte de la relación funcionarial en sentido estricto. En consecuencia, excluida la extensión del ámbito objetivo de este derecho al acceso en condiciones de igualdad a estos cargos públicos, conforme a la doctrina de este Tribunal anteriormente expuesta, procede desestimar los argumentos aducidos por el actor en este extremo.

4. Por lo que respecta al art. 27.7 C.E., invocado también por el demandante como fundamento de su pretensión, que garantiza, por lo que aquí importa, el derecho de los profesores a intervenir en el control y la gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos en los términos que la ley establezca, este Tribunal ha declarado que consagra una fórmula extremadamente amplia en cuanto deja a la libre apreciación del legislador no solo la determinación de lo que haya de entenderse por "centros sostenidos por fondos públicos", sino también la definición de los términos, es decir, del alcance, del procedimiento y de las consecuencias que hayan de darse a la intervención en el control y gestión (STC 5/1981). Esta singular remisión a la ley que se contiene en el art. 27.7 C.E. es distinta y más estricta que la que se contiene en el art. 23.2 C.E., pues, tratándose de un derecho sustantivo y no de la garantía de una situación jurídica de igualdad, es claro que corresponde al legislador, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 C.E., regular su ejercicio (STC 47/1990).

En el caso ahora contemplado, el art. 16 del Reglamento de Órganos de Gobierno de los Centros Públicos exige para ser Secretario de un Colegio Público ser profesor con destino definitivo en el Centro, pero nada dice acerca de la exigencia de que haya de ser funcionario de una u otra Administración. En aplicación de este precepto, la Dirección Provincial de Madrid del Ministerio de Educación y Ciencia ha interpretado que el hoy recurrente en amparo no cumplía los requisitos exigibles, por cuanto no era funcionario de la Administración Central, sino de la Comunidad Autónoma, y tal circunstancia impedía, conforme el mencionado precepto, su acceso al cargo público.

De lo anterior se deduce que la controversia suscitada por el actor en el recurso contencioso-administrativo, tramitado por el procedimiento especial de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona (Ley 62/1978), que ahora reproduce en esta sede constitucional, es, como ya puso de manifiesto la Sala de lo Contencioso-Administrativo, una simple cuestión de aplicación e interpretación del cumplimiento por el actor de los requisitos establecidos en la citada disposición reglamentaria, carente de trascendencia constitucional alguna. En este sentido, resulta evidente que la determinación de si el demandado era, a los efectos debatidos, -de acceder a un órgano de gobierno de un centro público- un profesor con destino definitivo en el centro o, por el contrario, incumplía tal requisito, es una cuestión de estricta legalidad ordinaria que este Tribunal no debe entrar a enjuiciar. Por tal razón, y dado que la denegación del nombramiento del actor como Secretario del Colegio Público tiene su único fundamento en el incumplimiento de las condiciones señaladas por el Reglamento de los órganos de gobierno de Centros Públicos de Enseñanza General Básica citada, debemos concluir que la resolución administrativa objeto de impugnación no ha lesionado el derecho garantizado en el art. 27.7 de la Constitución.

5. Finalmente, el actor considera también que se ha vulnerado el art. 14 C.E., por cuanto sostiene ha sido objeto de un trato desigual en relación con otros profesores que se hallan en situaciones idénticas, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello, al ser ambos profesores, con destino definitivo en un centro público, pero sin aportar un término de comparación específico.

Este Tribunal ha reiterado en múltiples ocasiones, que el juicio de igualdad exige la identidad de los supuestos fácticos que se pretenden equiparar, pues lo que del art. 14 C.E. se deriva es el derecho a que los supuestos de hecho sustancialmente iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas. Por tanto, es imprescindible la identidad de situaciones fácticas para la aplicación del principio de igualdad, correspondiendo a quien lo invoca la carga de ofrecer un término de comparación válido en relación al cual deba predicarse la pretendida igualdad.

En el presente caso, el demandante denuncia el diferente trato dado por ser funcionario de la Comunidad Autónoma en relación con los de la Administración Central.

Es obvio, por tanto, que no concurre la necesaria identidad de supuestos, y concretamente, es la falta del requisito del destino definitivo, por ser funcionario de la Comunidad Autónoma, lo que ha dado lugar a toda la controversia que determina la exclusión del actor como posible miembro del órgano de gobierno del Centro Público. Así las cosas, esta circunstancia, pone de manifiesto la falta de identidad fáctica respecto a los otros funcionarios frente a los que el demandante se siente discriminado, y que hace que ambas situaciones no puedan ser comparadas en términos de identidad. Las posibles consecuencias que pudieron extraerse de la específica situación funcionarial en que se encuentra el actor, es, como ya hemos apuntado anteriormente, un problema de mera legalidad ordinaria, en la que este Tribunal ni puede ni debe entrar a examinar. Comprobada la existencia de un elemento diferenciador entre ambas situaciones invocadas, que permite un trato diferenciado, no se advierte lesión alguna del derecho a la igualdad.

### F A L L O

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 recurso de amparo interpuesto por don Gregorio Meléndez Lobo.

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

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