**STC 9/1995, de 16 de enero de 1995**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 2.119/91 promovido por doña Emilia Ortíz Corredor, don Aurelio Serrano Muñoz, doña Bernardina Medrano Molina, doña Nieves-Evangelina López Pérez, doña María Concepción Guillén Fresno, doña María Dolores Cebrián Pardo, doña Carmen Martínez Cuerda, doña Domitila González Pérez, doña María Luisa Guillén Fresno y doña Carolina Navarro Asensio, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistidos por el Letrado don Enrique Lillo Pérez; contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 3 de julio de 1991, desestimatoria del recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto contra la de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 23 de noviembre de 1990, que confirmó en suplicación la dictada por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Albacete, en 15 de diciembre de 1989, en autos sobre declaración de derechos. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Salud, representado por la Procuradora doña Cayetana de Zulueta Luchsinger y asistido del Letrado don José Luis Merino García-Ciaño. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 22 de octubre de 1991, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de doña Emilia Ortíz Corredor, don Aurelio Serrano Muñoz, doña Bernardina Medrano Molina, doña Nieves-Evangelina López Pérez, doña María Concepción Guillén Fresno, doña María Dolores Cebrián Pardo, doña Carmen Martínez Cuerda, doña Domitila González Pérez, doña María Luisa Guillén Fresno y doña Carolina Navarro Asensio, interpuso recurso de amparo contra las Sentencias del Juzgado de lo Social núm. 1 de Albacete, de 15 de diciembre de 1989, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla -La Mancha, de 23 de noviembre de 1990, y de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 3 de julio de 1991.

2. La demanda presentada se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) Los recurrentes han venido desempeñando las funciones de carácter administrativo correspondientes en un principio a la categoría profesional de auxiliares de asistencia y, tras la entrada en vigor de la Orden Ministerial de 27 de julio de 1978, a la de auxiliar administrativo, que contempla el Estatuto del Personal no Sanitario al Servicio de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

b) Como consecuencia de la profunda reestructuración de la Seguridad Social acometida por el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, en particular por lo prescrito en su Disposición adicional primera, 4, en los centros sanitarios coexistía el personal administrativo propio del INSALUD con otro personal administrativo integrado en los organismos de nueva creación y que se regía por sus Estatutos de origen -básicamente los Estatutos del Personal del Instituto Nacional de Previsión y del Mutualismo Laboral-, aunque todos realizaban idénticas funciones y tenían reconocida la categoría profesional de auxiliares administrativos.

c) A raíz de la reorganización de la función administrativa y la creación de cuatro grupos distintos, establecida por Ordenes Ministeriales de 28 de mayo y 30 de junio de 1984, los recurrentes solicitaron judicialmente el derecho a integrarse en el grupo administrativo, porque todos ellos reunían la titulación de Bachiller Superior Unificado Polivalente, de Formación Profesional de Segundo Grado u otra equivalente.

La demanda fue desestimada por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Albacete de 15 de diciembre de 1989, confirmada en suplicación por la de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 23 de noviembre de 1990. La norma aplicable -razonaban los órganos judiciales- es el núm. 2 de la Disposición transitoria primera de las referidas Ordenes y, de otra parte, el mejor trato otorgado a los auxiliares administrativos adscritos a instituciones sanitarias y que ostentan la condición de personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social no infringe el art. 14 de la C.E., porque se trata de dos distintos colectivos de empleados encuadrados en regímenes jurídicos diferentes. d) El posterior recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto contra la resolución del Tribunal Superior de Justicia fue asimismo desestimado por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 3 de julio de 1991. Si bien no difiere sustancialmente -argumentaba la Sala- el cometido profesional desempeñado por ambos colectivos, la vinculación y el régimen regulador de uno y otro son distintos. Mientras los recurrentes siempre han estado ligados por una relación jurídica de carácter estatutario, el personal integrado en el grupo administrativo ha tenido una distinta reglamentación que, aunque originariamente también era de índole estatutaria, a partir de la vigencia de la Ley 30/1984 adquirió una configuración funcionarial. Tampoco la identidad de titulación académica "puede erigirse en argumento decisivo que acredite una identidad de situación jurídica susceptible de un tratamiento legal igualitario, puesto que la diversidad de reglamentación y de cometidos profesionales originariamente asignados a uno y otro colectivo de personal revela una diferenciación entre ellos que no ha de quedar empañada por la circunstancia de un ulterior acoplamiento de personal en función de la reorganización experimentada en los servicios de la Seguridad Social ..." (fundamento de Derecho 6º).

3. El recurso de amparo se dirige contra las referidas Sentencias, a las que imputa haber vulnerado los arts. 14, 103.1 y 106.1 C.E. La reestructuración de la Seguridad Social operada por el Real Decreto-ley 36/1978 ha determinado, por lo que aquí interesa, la coexistencia de dos colectivos de trabajadores que prestan servicios en los centros sanitarios del INSALUD en virtud de un nexo de carácter estatutario, realizan idénticas funciones, poseen idéntica titulación y ostentan la misma categoría profesional de auxiliares administrativos, y cuya única diferencia radica en que mientras unos -como los recurrentes- se rigen por el Estatuto del Personal no Sanitario al servicio de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, al resto le son de aplicación los respectivos Estatutos de origen. Desde esta premisa la diferencia de trato que introduce la Disposición transitoria primera de la Orden Ministerial de 28 de mayo de 1984 entre ambos colectivos, respecto de la forma de integración en los nuevos grupos profesionales creados, conculca los referidos preceptos constitucionales. En efecto, la STC 209/1987 ha señalado que corresponde a este Tribunal el control de legalidad de las normas reglamentarias cuando se les imputa la violación de un derecho fundamental y, por tanto, al no establecerse en el Real Decreto-ley 36/1978 base alguna que permita el diferente tratamiento del personal auxiliar administrativo en razón de su distinto origen, incurren en discriminación las Ordenes Ministeriales que lo llevaron a cabo y también las Sentencias recurridas por sancionar el ajuste constitucional de las referidas normas reglamentarias.

Interesa, por ello, la nulidad de las Sentencias impugnadas y el reconocimiento del derecho de los actores a acceder al grupo administrativo de la función administrativa de instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

4. La Sección Tercera por providencia, de 11 de noviembre de 1991, acordó conceder a los solicitantes de amparo un plazo de diez días para presentar poder original acreditativo de la representación procesal y copia de las resoluciones impugnadas, y acreditar fehacientemente la fecha de notificación de la Sentencia que puso fin a la vía judicial previa, así como el cumplimiento de lo establecido en el art. 44.1 c) de la LOTC.

5. Cumplimentado el proveído, la Sección en providencia de 22 de abril de 1992 acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder a los recurrentes y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para formular las alegaciones que estimasen pertinentes en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda.

La representación de los recurrentes solicitó la admisión a trámite del recurso. A su juicio la diferenciación que introduce por primera vez la Disposición transitoria primera de la Orden Ministerial, de 28 de mayo de 1984, carece de justificación objetiva y razonable y resulta desproporcionada, puesto que impide la promoción profesional de los recurrentes. De otra parte, las resoluciones impugnadas no han aplicado la doctrina contenida en las SSTC 209/1987, 78/1990 y 97/1990, sobre restricciones discriminatorias no previstas en la Ley e incorporadas por vía reglamentaria.

El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó la inadmisión de la demanda por la causa que advirtió la Sección. Para los órganos judiciales el distinto tratamiento se justifica por la diferente regulación y vinculación jurídica (estatutaria y funcionarial) de ambos colectivos, justificación que no puede considerarse insuficiente y arbitraria teniendo en cuenta la doctrina de este Tribunal en casos de comparación entre trabajadores de la Seguridad Social vinculados por lazos laborales, funcionariales o estatutarios (STC 170/1988 y ATC 1003/1988).

6. La Sección Tercera, por providencia de 8 de junio de 1992, acordó admitir a trámite la demanda y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, interesar de los órganos judiciales intervinientes la remisión de certificación o fotocopia debidamente adverada de las actuaciones, así como la práctica de los correspondientes emplazamientos.

La Sección Cuarta por providencia, de 21 de julio de 1992, acordó tener por personada y parte en el procedimiento a la Procuradora doña Cayetana de Zulueta Luchsinger, en nombre y representación del INSALUD; acusar recibo a las Salas de lo Social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, así como al Juzgado de lo Social núm. 1 de Albacete de las actuaciones recibidas, y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

7. La representación de los recurrentes, además de reiterar sustancialmente las manifestaciones vertidas con anterioridad, estimó de aplicación la doctrina sentada en la STC 161/1991.

8. La representación del INSALUD solicitó la desestimación del amparo. Tras concretar la cuestión planteada, rechazó rotundamente la situación de identidad prácticamente absoluta invocada de contrario. No es cierto que ambos colectivos presten servicios en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, sino que la inmensa mayoría de los auxiliares que pertenecen a cuerpos diferentes del de los demandantes lo hacen en otros centros dependientes de la Administración de la Seguridad Social (oficinas del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Instituto de Servicios Sociales, etc ...). Tampoco lo es que se trate en ambos casos de personal estatutario; el personal con el que pretenden compararse es personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social sometido a la normativa de la Función Pública (Disposición adicional decimosexta de la Ley 30/1984). Es asimismo incierto que los cometidos realizados por unos y otros sean exactamente los mismos; tienen el mismo carácter auxiliar, pero el contenido del puesto de trabajo es distinto según el tipo de oficina, dependencia u organismo en que se presta.

En fin, reiteradamente fallada la cuestión en contra de los demandantes, por temeridad deben de ser condenados al pago de las costas (art. 95.2 LOTC).

9. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó asimismo la denegación del amparo. Después de reseñar los antecedentes y fundamentación jurídica de la demanda, destaca que aunque los colectivos comparados realizan idénticas funciones y han tenido las mismas exigencias de titulación, su vinculación y reglamentación de origen es diferente. Tuvieron un distinto régimen estatutario confirmado, a posteriori de las Ordenes Ministeriales de 28 de mayo y 30 de junio de 1984, por el legislador en la Ley 30/1984, que reitera el carácter funcionarial de los ofrecidos como término de comparación, mientras que se mantiene el carácter estatutario de los recurrentes. Con cita de los AATC 42/1990 y 155/1990, concluye que la diversidad de vinculación en los dos colectivos -funcionarial y estatutaria- y de regulación jurídica constituyen fundamento objetivo bastante para justificar la diferencia de trato.

10. Por providencia, de 12 de enero de 1995, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Aunque la demanda se dirige exclusivamente contra las Sentencias recaídas en la vía judicial previa a este proceso de amparo constitucional, a las que reprocha la vulneración de los arts. 14, 103.1 y 106.1 C.E., por el mero hecho de haber declarado la conformidad con la Constitución de la aplicación de la Disposición transitoria primera de la Orden Ministerial de 28 de mayo de 1984, en puridad la queja debe entenderse formulada contra tal norma reglamentaria a la que han de imputarse directa e inmediatamente las supuestas vulneraciones constitucionales, pues las resoluciones judiciales no suponen otra cosa que el agotamiento de la vía judicial procedente previa al amparo constitucional, en cumplimiento del requisito previsto en el art. 43.1, in fine LOTC y a las cuales sólo cabrá censurar, en su caso, el no haber reparado las lesiones denunciadas.

Ahora bien, de entrada ha de dejarse a un lado la pretendida vulneración de los arts. 103.1 y 106.1 C.E., toda vez que no garantizan derechos protegibles a través del recurso de amparo [arts. 53.2 y 161.1 b) C.E. y 41.2 LOTC]. Nuestro examen queda circunscrito, por tanto, a esclarecer si vulnera el art. 14 C.E. el diverso régimen jurídico que, para la integración en los nuevos grupos administrativos creados dentro de las instituciones sanitarias dependientes del INSALUD, establece la Disposición impugnada entre los funcionarios del Cuerpo Auxiliar y quienes, como los recurrentes, son auxiliares administrativos sujetos al Estatuto del Personal no Sanitario de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

2. Ciertamente, aunque el control de legalidad de las normas reglamentarias es, en principio y como regla general, competencia propia de los órganos judiciales, si al resultado de tal control se imputa la violación de alguno de los derechos fundamentales, debe enjuiciarlo también este Tribunal (SSTC 209/1987, 78/1990 y 4/1991). Los recurrentes invocan esta doctrina para concluir que la Disposición transitoria primera de la Orden Ministerial de 28 de mayo de 1984 -corregida por Orden de 30 de junio siguiente- es discriminatoria al introducir entre dos colectivos una diferencia de trato no prevista en el Real Decreto-ley 36/1978.

La tesis no puede compartirse. En primer lugar, no cabe afirmar, como ha precisado la STC 153/1994, fundamento jurídico 6º, "que toda diferenciación de trato introducida por el reglamento (al margen de lo dispuesto en la Ley) sea discriminatoria. La igualdad sólo es violada cuando la diferencia de trato carece de justificación objetiva y razonable, una justificación que, de conformidad con la doctrina del T.E.D.H. y de este Tribunal, es de índole material, sin que posea especial relevancia a estos efectos la consideración del rango de la norma que la establece. De otro modo, habría que concluir que todo exceso de la potestad reglamentaria pasaría a estar prohibido por el art. 14 C.E., pues siempre habría sujetos perjudicados por la alteración de una regla legal de reconocimiento de derechos, y ésta es una conclusión que, obviamente, desfiguraría la naturaleza de un problema que, en esencia, no excede del ámbito de la legalidad ordinaria".

En segundo término, tampoco concurre en este supuesto un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria que haya lesionado el derecho a la igualdad. En efecto, el referido Real Decreto-ley, por lo que aquí interesa, se limitó a plasmar una doble prescripción: de un lado, la integración de los funcionarios y empleados de los organismos suprimidos en los respectivos organismos de nueva creación, en las condiciones que reglamentariamente se determinen pero con respeto de los derechos adquiridos (Disposición adicional primera, 4); de otro, la pervivencia para este personal de sus respectivos regímenes jurídicos hasta que sea de aplicación el correspondiente al nuevo organismo en que se integre (Disposición transitoria primera, 1). Posteriormente la Orden de 28 de mayo de 1984 reorganizó la función administrativa en el seno de las instituciones sanitarias del INSALUD, creando ex novo cuatro grupos distintos, y como normas de derecho intertemporal dispuso la integración automática de los auxiliares administrativos sujetos al Estatuto del Personal no Sanitario al servicio de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social en el grupo auxiliar administrativo, mientras que al funcionariado del Cuerpo Auxiliar procedente de la Administración de la Seguridad Social se le confirió el derecho de optar por la integración en los grupos administrativo o auxiliar administrativo, si poseía la titulación suficiente para acceder a ellos. Sin duda estas prescripciones reglamentarias no desbordan la habilitación contenida en la norma legal, norma que tampoco atribuía derecho alguno a los recurrentes. Aunque las consideraciones precedentes comportan ya un rechazo de la argumentación central de la demanda, conviene desarrollar algo más el enjuiciamiento de la pretendida lesión constitucional que se suscita.

3. Desde la STC 7/1984 este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras, como las situaciones funcionariales, que son -prescindiendo de su sustrato sociológico real- creación del Derecho, es resultado de la definición que éste haga de ellas; esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores. Por tanto, al amparo del principio de igualdad no es lícito tratar de asimilar situaciones que en origen no han sido equiparadas por las normas jurídicas que las crean. La discriminación, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales (SSTC 68/1989, 77/1990, 48/1992, 293/1993, 82/1994, 236/1994 y 237/1994).

También las Administraciones públicas disfrutan 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 (SSTC 50/1986, 57/1990 y 293/1993), en especial cuando se trata de resolver por razones de transitoriedad una adecuación o actualización de regímenes jurídicos (SSTC 57/1990 y 293/1993 y AATC 1053/1988 y 52/1992). Más concretamente, la decisión de regular la integración de funcionarios procedentes de cuerpos diversos corresponde al legislador o al Gobierno en ponderada valoración de los criterios concurrentes en cada caso, entre otros, el fin perseguido con esa medida organizativa, las características de los puestos a cubrir, las necesidades presentes y futuras de prestación de los cometidos funcionales asignados a los empleados públicos o las previsiones presupuestarias (ATC 541/1985).

A la luz de esta doctrina tampoco puede ser acogida la pretensión de los demandantes. Ante todo, su relación jurídica es de índole estatutaria y se rige por el Estatuto del Personal no Sanitario al Servicio de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, el cual para acceder a la categoría de auxiliar administrativo no requería la posesión de título específico (art. 12.3). Por el contrario, el personal que se ofrece como término de comparación eran funcionarios del Cuerpo Auxiliar del Instituto Nacional de Previsión o del Servicio del Mutualismo Laboral regulados por distintos Estatutos, Cuerpos para cuyo acceso se exigía estar en posesión del título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado, Bachiller Elemental o equivalente (arts. 27.1 de la Orden de 30 de marzo de 1977 y 18.3 de la Orden de 28 de abril de 1978). El carácter funcionarial de su nexo se acentúa con la Ley 30/1984, que los asimila y homologa con los demás funcionarios civiles de la Administración del Estado (cfr. su Disposición adicional decimosexta y el Real Decreto 2.664/1986, de 19 de diciembre).

De otra parte, genéricamente todos desempeñaban tareas administrativas, pero dentro de organismos muy distintos: éstos en el aparato burocrático del Instituto Nacional de Previsión o de las Mutualidades Laborales; aquéllos en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social. Es más, los auxiliares del referido Instituto tenían asignada la preparación y tratamiento de los datos para la informática (art. 15 del Estatuto), funciones no previstas específicamente para la categoría ostentada por los demandantes.

En fin, la norma cuestionada responde a una finalidad legítima, a saber, tratar de suprimir la diversidad de Estatutos jurídicos del personal que presta servicios en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social y para conseguirla atiende a diferencias objetivas existentes con anterioridad (ATC 442/1984). Al respecto debe reiterarse que no se puede exigir una igualdad de trato cuando se extraen consecuencias jurídicas diversas de situaciones que estaban originariamente en una distinta situación jurídica, siempre que el criterio adoptado sea esa diferenciación del régimen jurídico, y la finalidad perseguida por la norma diferenciadora sea coherente con esa diferenciación de partida (STC 148/1986, fundamento jurídico 6º). Se respetaron, pues, las exigencias del art. 14 C.E. y no empece a tal conclusión la sobrevenida realización de funciones similares o la posesión de idéntica titulación (ATC 476/1985).

4. Por último, para poder afirmar que una situación de desigualdad fáctica no imputable directamente a la norma tiene relevancia jurídica es preciso demostrar que existe en el ordenamiento un principio o norma del que deriva la necesidad de igualdad entre los desigualmente tratados, regla o criterio igualatorio que puede ser deducible de la Constitución o dimanar de las restantes fuentes del Derecho de rango legal o infralegal (SSTC 59/1982, 236/1994 y 237/1994 y AATC 221/1985, 541/1985, 675/1985 y 2/1989). Desde luego los recurrentes nada dicen a este respecto pero sea como fuere tampoco del contenido del ya citado Decreto-Ley 36/1978, se infiere en modo alguno semejante criterio.

### 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

Denegar el amparo.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de enero de mil novecientos noventa y cinco.