**STC 147/2007, de 18 de junio de 2007**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 5540-2004, promovido por doña Francisca Puga Fernández, representada por el Procurador de los Tribunales don Julián Sanz Aragón y asistida por la Letrada doña María Luisa Jiménez Burkhardt, contra la Sentencia dictada el 12 de julio 2004 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en el recurso núm. 2971-1998. Han intervenido la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de septiembre de 2004, el Procurador de los Tribunales don Julián Sanz Aragón en nombre y representación de doña Francisca Puga Fernández, interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia citada en el encabezamiento.

2. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son resumidamente los siguientes:

a) La recurrente, auxiliar de clínica, que desde 1981 prestaba sus servicios en la Diputación Provincial de Almería, fue transferida a la Junta de Andalucía en virtud de los Decretos 50/1989, de 14 de marzo, y 127/1990, de 2 de mayo, que ordenaron el proceso de traspasos de servicios y personal entre las Diputaciones Provinciales andaluzas y la Comunidad Autónoma, pasando a prestar desde entonces sus servicios en el SAS (Servicio Andaluz de Salud).

b) Al objeto de regular la integración del personal transferido a la Junta de Andalucía, la Orden de 6 de junio de 1990 ofreció al personal funcionario de carrera de los centros e instituciones sanitarias de las Diputaciones Provinciales andaluzas la posibilidad de integrarse en los correspondientes regímenes estatutarios de la Seguridad Social. En particular, para el personal funcionario que no optara por la integración, el artículo 9 de la citada Orden establecía que “se le respetará el régimen económico y jurídico que derive de su situación de origen”.

c) La recurrente, que no optó por integrarse en el régimen estatutario del personal al servicio del SAS, sin embargo no fue tampoco nombrada funcionaria de la Junta de Andalucía ni clasificada en ningún grupo ni nivel funcionarial. Ante esta situación, que considera irregular, con fecha de 26 de febrero de 1998, la recurrente solicitó a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía la regularización de su situación administrativa, interesando su nombramiento como funcionaria de la Junta de Andalucía, grupo D, nivel 14.

d) Contra la denegación presunta por silencio de esa solicitud, la recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo que fue desestimado íntegramente por Sentencia de 12 de julio de 2004, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por entender que “las retribuciones básicas y complementarias que percibe la actora se corresponden con las del Grupo de procedencia, auxiliar de clínica de la Diputación, Grupo E, correspondiendo éste al nivel de titulación (certificado de escolaridad) que le fue exigido al tiempo de su ingreso en la función pública, por lo que ello demuestra que la Junta de Andalucía está respetando los derechos retributivos adquiridos por la demandante tras su paso por la Diputación de Almería. Por tanto, a consecuencia de su titulación, la actora no tienen porqué ser adscrita a un Cuerpo, Escala, Clase o Categoría funcionarial de la Junta de Andalucía del Grupo D”.

3. La recurrente denuncia que la Sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley que garantiza el art. 14 CE, toda vez que, según razona en la demanda, la Sentencia que combate, de 12 de julio de 2004, se aparta sin ninguna motivación que lo justifique del criterio que el propio órgano judicial, poco antes y en un asunto sustancialmente idéntico, había mantenido en su Sentencia de 8 de marzo de 2004, dictada en el recurso núm. 2975-1998 y que aporta para su contraste. En este otro caso, el órgano judicial estimó el recurso interpuesto y, en consecuencia, ordenó a la Consejería de Gobernación demandada que procediera a nombrar a la entonces actora como funcionaria de la Junta de Andalucía, clasificándola en el grupo D, nivel 14, que había solicitado. De modo principal porque en su criterio, “acreditado ... que tanto el personal estatuario auxiliares de enfermería del Servicio Andaluz de Salud como los funcionarios auxiliares de clínica de la Diputación Provincial de Almería tienen reconocido el Grupo D y el nivel 15, el hecho de que la actora no hubiese procedido a la opción expresa de integración en alguno de los regímenes estatuarios de la Junta de Andalucía no puede ser motivo ... [de discriminación profesional y económica] respecto de quienes, desempeñando el mismo trabajo al servicio de la misma Administración, sí tienen reconocido el Grupo D. El sentido de las normas ... [regulan los efectos del traspaso de personal] no es otro que el de que [ese traspaso] ... no puede suponer pérdida de derechos ya reconocidos, pero no que quedase congelada su situación, sin posibilidad de mejora”.

4. Por providencia de 1 de febrero de 2006, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, y a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía para que respectivamente remitieran testimonio del recurso núm. 2971-1998 y del expediente administrativo incoado en virtud de la solicitud de 26 de febrero de 1998 formulada por la demandante, y al propio tiempo para que emplazase a quienes hubieran sido parte en aquel procedimiento, con excepción de la recurrente en amparo, a fin de que en el plazo de diez días pudieran comparecen en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada. Lo que efectivamente hizo la Letrada de la Junta de Andalucía mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de marzo de 2006, interesando se tuviera por personada en el presente recurso de amparo a esa Administración pública autonómica.

5. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 17 de noviembre de 2006, se acordó tener por personada y parte en el procedimiento a la Junta de Andalucía y, con arreglo a lo dispuesto en el art. 52 LOTC, conceder a todas las partes personadas y al Ministerio Fiscal un plazo común por veinte días para que, con vista de las actuaciones recibidas, formulasen alegaciones.

6. Dentro del plazo conferido, por escrito registrado el 22 de diciembre de 2006 la demandante de amparo presentó sus alegaciones, reiterando los argumentos de la demanda, que expresamente solicita se tengan por reproducidos.

7. El 22 de diciembre de 2006 el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones, interesando el otorgamiento del amparo solicitado. A tal fin, razona que la demanda cumple todos los requisitos que, de conformidad con una consolidada doctrina de este Tribunal y que está resumida, entre otras muchas, en la más reciente STC 246/2006, de 24 de julio (FJ 3), son necesarios para poder comprobar la lesión del derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la Ley. En concreto, para el Fiscal no hay duda que el término de comparación aportado es válido para probar la desigualdad que se denuncia, puesto que la Sentencia recurrida y la que se aporta como término de comparación han sido dictadas por el mismo órgano judicial, el supuesto enjuiciado es sustancialmente igual en ambos casos, y hay finalmente alteridad.

Si acaso, pero todo lo más, el único extremo algo dudoso es el que obliga a comprobar si realmente existía una línea jurisprudencial previa de la que la Sentencia impugnada se haya separado, habida cuenta de que la recurrente aporta como término de comparación únicamente una Sentencia anterior. Esta eventual objeción sería en todo caso a juicio del Ministerio Fiscal más aparente que real, toda vez que, conforme razona en su escrito, difícilmente en el presente asunto, dada la singularidad de la controversia planteada que presume ha de afectar a muy pocas personas, podría existir una línea jurisprudencial previa que pudiera ser acreditada. Y también porque los dos recursos contencioso- administrativos considerados, aunque resueltos temporalmente con separación, se interpusieron casi simultáneamente, como lo prueba sus respectivos números de registro (2971-1998 y 2975-1998), lo que refuerza la exigencia de que el órgano judicial arbitre algún medio para que las respuestas judiciales sean también iguales, evitando toda sombra de arbitrariedad. Por tales razones, concluye el Fiscal, la Sentencia de contraste aportada constituye un antecedente judicial inmediato válido.

8. La Letrada de la Junta de Andalucía presentó sus alegaciones el 22 de diciembre de 2006, instando la inadmisión del recurso por falta de agotamiento de la vía judicial previa, al no haberse interpuesto recurso de casación para la unificación de doctrina y, subsidiariamente, su desestimación al considerar que la Sentencia ofrecida de contraste no sirve para probar la desigualdad que se denuncia, toda vez que los hechos enjuiciados por la Sentencia recurrida en amparo difieren sustancialmente de los examinados en ese otro asunto que se aduce como término de comparación. En particular, falta en esta otra Sentencia el dato de la titulación académica de la entonces actora, que es, sin embargo, el elemento determinante a juicio del órgano judicial para desestimar el recurso en el caso de la demandante de amparo.

9. Por providencia de 15 de junio de 2007, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Como ya se ha expuesto en los antecedentes, la recurrente en amparo denuncia que la Sentencia que combate, de 12 de julio de 2004, se ha apartado sin ninguna motivación que lo justifique del criterio que el propio órgano judicial, poco antes y en un asunto idéntico, había mantenido en su Sentencia de 8 de marzo de 2004 y, en consecuencia, ha vulnerado por tanto el derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la Ley que garantiza el art. 14 CE. Así, concretamente señala la demanda: "El motivo por el que se formula recurso de amparo contra la Sentencia aludida, radica en el cambio sustancial de criterio que en esta Sentencia se ha producido con respecto al mantenido por la misma Sala, Sección Tercera en ambas, siendo el Presidente de la misma, Dª María R. Torres Donaire".

El Ministerio Fiscal, por su parte, interesa también la estimación del recurso de amparo al considerar que en el presente asunto concurren efectivamente, con las matizaciones que antes se han recordado, todos los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para apreciar la vulneración del principio de igualdad.

Por el contrario, la Letrada de la Junta de Andalucía solicita, ante todo, la inadmisión del recurso por falta de agotamiento de la vía judicial previa y, subsidiariamente, la denegación del amparo al considerar que entre la Sentencia impugnada y la alegada como término de comparación no existe la identidad necesaria para poder apreciar esta infracción constitucional, ya que las cuestiones que se plantea y resuelve la recurrida son diferentes de las resueltas en la que se aduce como término de comparación.

2. Antes de examinar el fondo del asunto debemos analizar con carácter previo el óbice procesal opuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía. En su criterio, como antes se ha advertido, la demanda de amparo es inadmisible por falta de agotamiento de la vía judicial previa, al no haber interpuesto la recurrente el recurso de casación para la unificación de doctrina previsto en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), que es el remedio procesal ideado precisamente por el ordenamiento para aquellos casos, como entiende que es el ahora considerado, en los que no cabe la casación ordinaria y se denuncia que litigantes en idéntica situación han obtenido pronunciamientos judiciales distintos.

Esta objeción debe rechazarse, sin embargo, habida cuenta de que la Sentencia recurrida resuelve, según es incontrovertible, un recurso en materia de personal, que no afecta al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera y que, por tanto, encaja limpiamente en el ámbito del artículo 86.2 a) LJCA, que es precisamente uno de los supuestos que el artículo 96.4 LJCA excluye de modo expreso del recurso de casación para la unificación de doctrina. En consecuencia, no tratándose de un remedio procesal adecuado, no hay duda de que su no interposición en el presente asunto no puede determinar el incumplimiento de la exigencia de agotar la vía judicial previa a que obliga el art. 44.1 a) LOTC, invocado por la Letrada de la Junta de Andalucía.

3. Descartado el motivo de inadmisibilidad alegado, procede pues entrar a conocer del fondo del asunto. Conforme es doctrina constitucional consolidada, que está resumida entre otras muchas en la reciente STC 2/2007, de 15 de enero, para poder comprobar la lesión del principio de igualdad en la aplicación judicial de la Ley es preciso que concurran los siguientes requisitos:

a) La acreditación de un tertium comparationis, puesto que el juicio de igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación entre la Sentencia impugnada y las precedentes resoluciones del mismo órgano judicial dictadas en casos sustancialmente iguales pero resueltos de forma contradictoria.

b) La identidad de órgano judicial, entendiendo por tal, no sólo la identidad de Sala, sino también la de la Sección, al considerarse cada una de éstas como órgano jurisdiccional con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación de la Ley. Esta exigencia permite valorar si la divergencia de criterio expresada por el juzgador es fruto de la posición del órgano jurisdiccional en el ejercicio de su función juzgadora (art. 117.3 CE) y consecuencia de una diferente apreciación jurídica de los supuestos sometidos a su decisión o, por el contrario, un cambio de valoración del caso puramente arbitrario, carente de fundamentación suficiente y razonable, esto es, por decirlo llanamente en expresión usual, la utilización por el mismo órgano judicial de una doble vara de medir.

c) La existencia de alteridad en los supuestos contrastados, es decir, de "la referencia a otro" exigible en todo alegato de discriminación en la aplicación de la Ley, excluyente de la comparación consigo mismo.

d) Finalmente, la ausencia de toda motivación que justifique en términos generalizables el cambio de criterio, bien lo sea para separarse de una línea doctrinal previa y consolidada, bien lo sea con quiebra de un antecedente inmediato en el tiempo y exactamente igual desde la perspectiva jurídica con la que se enjuició. Como también reitera la jurisprudencia, la razón de esta exigencia estriba en que el derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley, en conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), obliga a que un mismo órgano jurisdiccional no pueda cambiar de modo irreflexivo o arbitrario el sentido de sus decisiones adoptadas con anterioridad en casos sustancialmente iguales sin una argumentación razonada de dicha separación que justifique que la solución dada al caso responde a una interpretación abstracta y general de la norma aplicable, y no a una respuesta ad personam, singularizada. Lo que negativamente significa que no podrá apreciarse la lesión de este derecho fundamental cuando el cambio de criterio responda a una vocación de generalidad, ya sea porque en la resolución se explicitan las razones que lo motivan o porque así se deduzca de otros elementos de juicio externos, "como podrían ser posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta en la Sentencia impugnada, que permitan apreciar dicho cambio como solución genérica aplicable en casos futuros y no como fruto de un mero voluntarismo selectivo frente a casos anteriores resueltos de modo diverso (SSTC 117/2004, de 12 de julio, FJ 3, y 76/2005, de 4 de abril, FJ 2, entre otras muchas)" -STC 2/2007, de 15 de enero, FJ 2.

4. La aplicación de esta doctrina al presente asunto lleva a la conclusión de que no existe la vulneración del derecho a la igualdad que denuncia la demandante de amparo. De un lado porque entre la Sentencia impugnada y la ofrecida como término de comparación no existe la identidad necesaria y, en consecuencia, el tertium comparationis que ha aportado la recurrente no es efectivamente idóneo a fin de probar esa infracción constitucional. Y de otro, como también ha de verse, porque la línea de razonamiento de la Sentencia recurrida en amparo ha tenido exacta continuidad en Sentencias posteriores dictadas en casos idénticos al que aquí se examina.

En el primer sentido ha de indicarse que tanto la Sentencia impugnada como la de contraste resuelven casos en los que las dos interesadas solicitaron ante la Consejería de Gobernación su nombramiento como funcionarias al servicio de la Junta de Andalucía y su clasificación dentro del grupo D, nivel 14. Y también en ambos casos, frente a la desestimación por silencio administrativo de sus respectivas solicitudes, las dos funcionarias interpusieron recurso contencioso-administrativo reclamando el reconocimiento de esa misma situación jurídica individualizada. Sin embargo, las Sentencias dictadas en los respectivos procesos llegaron a soluciones distintas:

a) La aquí impugnada desestimó la pretensión de la demandante con el siguiente razonamiento: "De acuerdo con lo alegado en la demanda, la recurrente rechazó la opción de integrarse como personal estatutario de la Junta de Andalucía. Las retribuciones básicas y complementarias que percibe la actora se corresponden con el grupo de procedencia, auxiliar de clínica de la Diputación, grupo E, correspondiendo este al nivel de titulación (certificado de escolaridad) que le fue exigida al tiempo de su ingreso en la función pública, por lo que ello demuestra que la Junta de Andalucía está respetando los derechos retributivos adquiridos por la demandante tras su paso por la Diputación de Almería. Por tanto, a consecuencia de su titulación, la actora no tiene porqué ser adscrita a un cuerpo, escala, clase o categoría funcional de la Junta de Andalucía del grupo D, como pretende".

b) La de contraste, al contrario, estimó la pretensión en los siguientes términos: "Acreditado en la fase probatoria que tanto el personal estatutario Auxiliares de Enfermería del S.A.S. como los funcionarios auxiliares de clínica de la Diputación Provincial de Almería tienen reconocido el grupo D y el nivel 15, el hecho de que la actora no hubiese procedido a la opción expresa de integración en alguno de los regímenes estatutarios de la Junta de Andalucía no puede ser motivo de una merma en sus derechos económicos respecto de quienes, desempeñando el mismo trabajo al servicio de la misma Administración, sí tienen reconocido el grupo D".

De tal forma que no es realmente, como se denuncia en la demanda de amparo, que el mismo órgano judicial haya interpretado en forma distinta las normas que ordenaban el traspaso de personal de las Diputaciones Provinciales andaluzas a la Junta de Andalucía, negando ahora la interpretación que previamente había sostenido, sino que, tomando como presupuesto en la Sentencia impugnada el dato de la titulación exigida para ingresar en los distintos cuerpos funcionariales, dato este que no está presente en el recurso resuelto por la Sentencia de contraste, el órgano judicial ha considerado que la titulación exigida para "ser adscrita a un cuerpo, escala, clase o categoría funcional de la Junta de Andalucía del grupo D" constituye un requisito imprescindible, de modo que no es posible adscribir a un funcionario a un cuerpo de superior categoría si carece de la correspondiente titulación necesaria. En otros términos, no es que, ante idénticas situaciones de hecho, el órgano judicial haya realizado una distinta aplicación de las normas jurídicas aplicables, sino que, en ejercicio de su exclusiva función de interpretar y aplicar la legalidad ordinaria, ha entendido en el caso de la Sentencia impugnada que el hecho de que la recurrente careciera de la titulación necesaria impedía su clasificación dentro del grupo D. En suma, es la valoración de este elemento de hecho, que no consta en la Sentencia de contraste, y no el que el órgano judicial haya cambiado de criterio aplicativo, lo que justifica el pronunciamiento diferente e impide, en consecuencia, comprobar la lesión del art. 14 CE que se denuncia.

5. En último término, es preciso destacar que consta la existencia de pronunciamientos posteriores del mismo órgano judicial coincidentes con la solución de la Sentencia impugnada (Sentencias de 19 y 26 de julio de 2004, recursos núms. 2972-1998 y 2973-1998, y que han sido conocidas por este Tribunal porque han sido igualmente recurridas en amparo: recursos núms. 5630-2004 y 5855-2004). Y estas otras Sentencias, que están razonadas expressis verbis incluso en forma idéntica a como lo hace por su parte la resolución aquí impugnada, es decir, atendiendo precisamente como ratio decidendi a la titulación de las demandantes en los respectivos procesos, proporcionan suficientes elementos de juicio externos para poder deducir razonablemente que el supuesto cambio que se denuncia no sería en cualquier caso fruto de un mero voluntarismo selectivo frente al caso anterior, sino la solución genérica sentada con vocación de futuro y efectivamente aplicada por el órgano judicial en casos posteriores.

En consecuencia, no apreciándose la concurrencia de un cambio de criterio que vulnere el principio de igualdad en la aplicación judicial de la Ley, procedente será el pronunciamiento previsto en el art. 53 b) LOTC.

### 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 solicitado por doña Francisca Puga Fernández.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de junio de dos mil siete.