



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

0 0217045

SALA SEGUNDA

Sección Tercera

Excmos. Sres.:

Doña Gloria Begué Cantón
Don Fernando García-Mon y
González-Regueral
Don Jesús Leguina Villa

Registro núm. 716/88

ASUNTO: Amparo promovido por -
D^a M^a Luz Marchite Sierra

SOBRE: Disposiciones de la Dipu-
tación de Navarra, sobre encuadramien-
to de niveles y retribuciones de fun-
cionarios de la Admon de la Comunidad
Foral, y Sentencia de la Sala 5^a del
Tribunal Supremo. Violación arts. 14 y
24 de la Constitución.

La Sección en el asunto de referencia ha acordado -
dictar el siguiente

A U T O

I

ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito registrado con fecha 20 de abril de 1988, doña M^a Jose Millán Valero, Procuradora de los Tribunales, interpuso, en nombre y representación de doña M^a Luz Marchite Sierra, doña Belén Guillén Gil, doña M^a Victoria Villafranca Rodríguez, doña Pilar Aibar Asín, doña Aránzazu Munárriz Desojo, doña Pilar Flórez Busto, doña M^a Cruz Razquín Bozal, doña M^a Rosario Esteban Sesma y don Juan Muñoz Elcuaz, recurso de amparo contra los Decretos Forales 158/1984, de 4 de junio y 212/1984 de 26 de septiembre, dimanantes del Gobierno de la Comunidad - Foral de Navarra, contra la Orden Foral, procedente del Consejo ro de la Presidencia de dicho Gobierno, 536/1984, de 9 de octubre, y contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1988, recaída en la apelación núm. 507/86.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

0 0217047

2.- Los hechos en que se basa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

A) Con fecha 1 de julio de 1981 ("Boletín Oficial de Navarra" del día 10), la Diputación Foral de Navarra convocó concurso oposición para cubrir 11 plazas de Educadores Sanitarios integrados en los Servicios dependientes de la Subdirección General de la Salud. Dentro de los requisitos establecidos en la convocatoria figuraba el de que los aspirantes debían estar en posesión del título de Bachiller Superior o equivalente. El baremo de valoración gratificaba además, en el apartado de méritos académicos, la posesión de los títulos de Magisterio, A.T.S. o Asistente Social, de una parte; la del título de Diplomado en Planificación Familiar- Educación Sexual, de otra; y, por último, la del título de Diplomado en Dinámica de Grupos, expresión corporal y otros afines. La convocatoria fijaba un sueldo base correspondiente al nivel 9 de la clasificación de funcionarios a la sazón vigente, al que se añadirían cuatro pagas extraordinarias y un determinado plus de carestía de la vida. Los ejercicios a realizar serían, tras la valoración de los méritos académicos y profesionales de los concursantes por el Tribunal calificador según el baremo antedicho (que incluía también la experiencia anterior de los candidatos y sus actividades científicas), una entrevista con el aludido Tribunal y un examen escrito con arreglo a un programa de 36 temas.

B) Con iguales fechas de emisión y publicación la Diputación convocó asimismo concurso oposición para proveer 3 plazas de A.T.S., dependientes también de la Subdirección General de la Salud. En esta convocatoria se requería de los aspirantes

0 0217048



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

la posesión del título específico correspondiente, que también era considerado como mérito dentro del baremo de valoración, en el que se contenían además las mismas referencias a las diplomas antes señaladas y a la experiencia profesional y actividades científicas citadas, así como a los años continuados de estudios de enfermería en centros sanitarios de la Diputación Foral. La dotación salarial de las plazas convocadas resultaba, estructural y cuantitativamente, idéntica a la arbitrada para las de Educadores Sanitarios, excepto por la previsión de una gratificación complementaria de 36.000 pesetas anuales. También los ejercicios y el temario eran iguales, pero a los candidatos a las plazas de A.T.S. se les imponía asimismo la realización de un examen de tipo práctico.

C) Con posterioridad al acceso de los recurrentes a las plazas de Educadores Sanitarios mencionadas, la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, estableció unos nuevos niveles de integración de los funcionarios "de acuerdo con la titulación requerida para su ingreso y las funciones que desempeñen" (art. 12). Los tres primeros niveles son: el A para quienes han de desempeñar "actividades directivas o profesionales para cuyo ejercicio se requiera título universitario de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto"; el B para quienes, debiendo estar en posesión de los títulos de Diplomado universitario, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico o Formación Profesional de tercer grado, han de desarrollar "actividades de colaboración y apoyo a las funciones del nivel A y las profe--

0 0217049



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

siones propias de su titulación"; y el C para quienes, debiendo estar en posesión del título de Bachillerato, Formación Profesional de segundo grado o equivalente, han de desempeñar "tareas de ejecución". De otro lado, la disposición transitoria 4ª de la Ley remitía al reglamento el encuadramiento de los funcionarios existentes en los nuevos niveles, disponiendo que "en cada uno de dichos niveles quedarán encuadrados los funcionarios que reúnan la correspondiente titulación y, además, aquellos que, aun no reuniendo dicha titulación, desempeñen actualmente los puestos de trabajo que reglamentariamente se determinen".

D) El Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, de aprobación del Reglamento Provisional de retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra estableció un encuadramiento provisional de "los funcionarios que reúnan la correspondiente titulación y, además, aquellos que, aun no reuniendo dicha titulación, hubieran obtenido nombramiento en propiedad para desempeñar los puestos de trabajo que determinan en el Anexo", quedando el encuadramiento de estos últimos con el carácter de situación personal a extinguir (art. 10.1). En el Anexo aludido no se hacía mención ni de los Educadores Sanitarios ni de los A.T.S. Sí, en cambio, se efectuaba tal mención tanto en el Decreto Foral 212/1984, de 26 de septiembre, que aprobaba la plantilla orgánica provisional de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos, cuanto en la Orden Foral 536/1984, de 9 de octubre, del Consejero de Presidencia sobre encuadramiento en niveles y adscripción de

0 0217050



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral y de los organismos públicos dependientes de la misma a puestos de trabajo. En ambas disposiciones se encuadraba a los Educadores Sanitarios en el nivel C y a los A.T.S. en el B.

E) Recurridas en vía administrativa las disposiciones reglamentarias anteriores aduciendo, entre otros motivos, vulneración del derecho a la igualdad del art. 14 de la C.E. y esgrimiendo como término de comparación el nivel otorgado a los A.T.S., vieron los demandantes desestimada su pretensión, por lo que acudieron a la vía contenciosa.

F) Según aparece consignado en la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona el 13 de noviembre de 1986, también los demandantes de amparo invocaron infracción del principio de igualdad respecto del nivel otorgado a los A.T.S., así como la contradicción que, en su sentir, se daba entre las disposiciones impugnadas y la Ley Foral 13/1983. Fue este segundo aspecto el acogido por la Sala, que resolvió estimar parcialmente el recurso interpuesto.

G) Apelada tal decisión por la Comunidad Foral de Navarra, el Tribunal Supremo la revocó mediante Sentencia de 10 de marzo de 1988, aquí a su vez recurrida por los solicitantes de amparo. A los efectos de la presente demanda, importa consignar que, entre las consideraciones realizadas por el Alto Tribunal, figura la de que "si es cierto que el examen de los puestos de trabajo que sirvieron para encuadrar a los funcionarios que los desempeñaban para clasificarlos, sin tener la titulación -

0 0217051



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

exigida, en los Niveles B y C, revela que en muchos de ellos - resulta difícil de comprender a la vista de los que aparecen - en el Anexo al Decreto Foral 158/84, es lo cierto que ello es así, por lo que tan solo acreditando los Educadores Sanitarios que se infringió el principio de igualdad con los requisitos - exigidos por la jurisprudencia, en relación a otros funcionarios en las mismas condiciones de titulación, o que la Administra-- ción incurrió en desviación de poder, podría discutirse el de-- recho a ser encuadrados en el Nivel B. Prueba que no se produ-- ce, ya que en relación a los A.T.S. a los que en principio se comparan, aparece claro que ese principio no puede invocarse" - (fundamento 5º, d).

3.- La representación de los demandantes basa su pre-- tensión de otorgamiento de amparo en la argumentación que segui-- damente, y de forma resumida, se va a exponer:

A) La infracción del principio de igualdad se habría producido, en primer lugar, por la diferente aplicación del art. 12 y de la disposición transitoria 4ª de la Ley Foral 13/1983 - efectuada por la Administración de los actores respecto de la - realizada a aquellos funcionarios encuadrados en los niveles A o B exclusivamente a causa de la naturaleza de las actividades que desempeñaban y a los que no se exigió la titulación requeri-- da para el acceso a su categoría o plaza. Así, a los demandan-- tes, no obstante ejercer funciones correspondientes al nivel B, se les encuadró en el nivel C en atención, únicamente, al crite-- rio de que para acceder a su plaza se precisaba el título de Ba

0 0217052



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

chiller Superior. Por tanto, la discriminación se produjo en relación con los funcionarios no titulados encuadrados en los niveles superiores, la mención de cuyas plazas figura en el -- Anexo al Decreto Foral 158/84, no respecto de los titulados como los A.T.S., a los que se ha hecho referencia en otras instan^{cia}s solo al objeto de intentar acreditar cómo la naturaleza de las funciones atribuidas a los puestos de trabajo de los Educadores Sanitarios coincide con las que el art. 12 de la Ley -- 13/1983 atribuye al nivel B.

B) Este tratamiento diferenciado obedece a una conducta arbitraria de la Administración, no fundamentada ni razonada. El Tribunal Constitucional, ya desde su S. 81/1982, ha venido -- declarando que cuando una de las partes en litigio propugna la legitimidad constitucional de una diferencia de trato a ella -- le cumple la carga de la prueba, ofreciendo el fundamento de la razonabilidad de esa diferencia para que el Tribunal pueda enjuiciarlo frente a la parte que reputa dicho trato de discriminatorio. Aquí, la Administración de la Comunidad Foral no ha explificado cuál es la causa por la que los recurrentes, que realizan funciones de nivel B, quedan fuera del sistema excepcional y transitorio que determina la disposición transitoria 4ª de -- la Ley 13/1983 a través del análisis de las funciones asignadas a sus puestos de trabajo.

c) "Parece obvio --prosigue argumentando la represen^{ta}ción de los demandante-- que de aceptarse la vulneración del principio de igualdad que esta parte pretende, la cuestión se --

0 0217053



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

centraría en torno a la acreditación de que los puestos de trabajo ocupados por mis representados tenían asignado, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 13/1983, un contenido funcional idéntico al que el artículo 12 de la calendada norma atribuye al nivel 'B'". En efectuar tal acreditación se empeña a continuación la demanda.

D) También se habría conculcado el principio de igualdad en razón del singular procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra para adscribir al nivel C a los actores, pues, en tanto que las demás categorías o plazas de las Administraciones públicas navarras fueron abjeto de examen para determinar su contenido funcional a los efectos de hacer uso del sistema singular y transitorio de encuadramiento previsto en la disposición transitoria 4ª de la Ley 13/1983, tal examen no tuvo lugar para la categoría de Educador Sanitario, con lo que su encuadramiento se ha realizado únicamente con base en el criterio ordinario de titulación.

E) De otro lado, la Sentencia dictada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 de la C.E. al no haber dado ninguna respuesta a la pretensión de los demandantes relativa al "singular procedimiento" seguido por el Gobierno de Navarra para adscribirlos al nivel C y al que se atribuía una infracción del principio constitucional de igualdad. De haber entrado en esta cuestión el juzgador, "debiera haber motivado expresamente las causas por las que el trato diferencial era ra

0 0217054



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

zonable". Al no hacerlo así, no sólo ha cometido incongruencia, sino que ha infringido el art. 24.1 de la Norma Fundamental.

4.- Termina la demanda suplicando de este Tribunal la declaración de nulidad de las disposiciones impugnadas y el reconocimiento del derecho de los recurrentes a ser encuadrados en el nivel B de los mencionados en la Ley Foral 13/1983, con efectos retroactivos al día 1 de enero de 1984. Subsidiariamente, suplica la declaración de nulidad de la Sentencia del Tribunal Supremo y el reconocimiento de los actores a la tutela judicial, para lo cual deberá dictarse nueva Sentencia en que se responda fundadamente a las cuestiones planteadas en relación con la infracción del art. 14 de la Constitución.

Por otrosí, se suplica asimismo el recibimiento a prueba del recurso de amparo interpuesto.

5.- Mediante providencia del pasado doce de septiembre, la Sección acordó tener por interpuesto el presente recurso de amparo y asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a los recurrentes para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes en relación con la posible concurrencia del supuesto previsto en el apartado c) del art. 50.1 de la LOTIC: carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional.

0 0217055



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

6.- Con fecha 29 de septiembre presentó su escrito de alegaciones la representación procesal de los actores, que interesó la admisión a trámite de la demanda con base en las consideraciones que a continuación se extractan:

A) En relación con la pretendida conculcación del art. 14 de la Constitución, afirman los recurrentes que en la Administración Foral de Navarra todas las categorías funcionariales que tenían asignada la realización de funciones correspondientes al nivel B -excepto, precisamente, la de los Educadores Sanitarios- fueron encuadradas dentro del mismo. Y tal discriminación resulta del hecho de que la Administración aplicó diferencialmente en contra de dichos Educadores los criterios que la Ley Foral 13/1983 prevé para la integración de los funcionarios en el nuevo sistema de niveles. Aunque más bien habría que hablar de inaplicación.

Se trata de una discriminación cierta: los recurrentes eran funcionarios a la entrada en vigor de la Ley, al igual que los que resultaron integrados en el nivel B. Se trata también de una discriminación que nunca ha sido, en este aspecto, argumentada por la Administración. Y además la causa última -- que la motiva es insuficiente o irrazonable, pues la Ley Foral citada obligaba a dar el mismo tratamiento a todos los funcionarios desde su entrada en vigor, no únicamente a aquellos que lo eran en julio de 1981, cuando finalizaron los trabajos de la Mesa negociadora, cuyo criterio es el seguido por el Gobierno de Navarra.

0 0217056



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

B) Respecto a la vulneración del art. 24.1 del texto constitucional por la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, insisten los recurrentes en que el Alto Tribunal incurrió en incongruencia omisiva al no pronunciarse acerca del alegato por ellos formulado y concerniente al "singular procedimiento" seguido por el Gobierno de Navarra para adscribir a los Educadores Sanitarios al nivel C, procedimiento al que los actores atribuían - y atribuyen la infracción del art. 14 de la C.E.

7.- El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 30 de septiembre, alegaciones en las que entiende procedente - la inadmisión del recurso por su manifiesta falta de contenido constitucional. Sintéticamente expuestas, son las que ahora se consignan:

A) En lo tocante a la vulneración del art. 14 de la C.E. y como bien explica la Sentencia del T.S. aquí cuestionada, no cabe hablar de igualdad con otros funcionarios cuando - la disposición transitoria de la Ley Foral 13/1983 establece - que reglamentariamente se determinan aquellos puestos que, sin poseer sus titulares la titulación exigida, supongan el desempeño de funciones propias del nivel asignado. Si la Administración, por vía reglamentaria, consideró que la actividad de los educadores sanitarios no era de la de nivel B, sino del C, es decisión a considerar en un proceso ordinario por tratarse de un problema de legalidad. Por otra parte, "si la Administración, como denuncian los recurrentes, en el procedimiento para encua-

0 0217057



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

drar a los funcionarios en los niveles establecidos, no actuó igualmente para con todos, pues en su caso se atuvo al título exigido, sin entrar en averiguaciones sobre las actividades - que realizaban, tampoco es extremo que quepa situar en la igualdad impuesta por la Constitución. La Administración obró según sus propios criterios, sin que ninguna exigencia de igualdad - le obligara a no tener presente la titulación de los educadores sanitarios y sí la calidad de sus funciones".

B) Por lo que atañe a la infracción del art. 24.1 de la C.E., aunque puede que no exista un pronunciamiento explícito del T.S. sobre la desigualdad del "singular procedimiento" con que la Administración determinó el nivel de encuadramiento, de los razonamientos de la decisión del Tribunal se desprende - con claridad "que se rechaza tal defecto y la consecuencia de - desigualdad que se le anuda". Si el Tribunal "entiende que la - actuación y decisión de la Administración navarra fue ajustada a Derecho, no se ve que haya incurrido en omisión lesiva de la tutela judicial". "... Si se rechazó argumentadamente la pretensión de los recurrentes -Superior nivel funcionarial-, no se - alteró el quicio del proceso resolviendo cosa distinta con indefensión de una de las partes o dejando de decidir una cuestión a la que se vinculó una pretensión concreta".

II.- FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.- Como reiteradamente viene declarando este Tribunal -y así se refleja, una vez más, en su S. 114/1987, por ---

0 0217058



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

ejemplo-, el derecho a la igualdad ante la Ley impone al legislador y a los aplicadores de las normas el deber de dispensar - un mismo trato a quienes se hallen en situaciones jurídicas semejantes, prohibiéndoles realizar toda discriminación que, en atención a la finalidad de la norma emitida o aplicada, carezca de justificación objetiva y razonable (FJ 3º). Por tanto, como no toda diferenciación resulta ilícita, pues el artículo 14 de la Constitución permite la existencia de regulaciones diferentes de supuestos de hecho asimismo distintos, cuando tales diferenciaciones se produzcan corresponderá a quienes sostengan la legitimidad constitucional de las mismas justificar el carácter razonable y teleológicamente fundado que ha presidido su establecimiento (cfr. STC 81/1982, FJ 2º, aducida por los demandante).

Mas, junto a la doctrina anterior que citan los recurrentes, también conviene advertir que si bien "la justificación de la diferencia corresponde a quien la mantiene la prueba de la identidad (de situaciones o supuestos) corresponde a quien la alega, debiendo ser bastante para llevar al ánimo del Tribunal la convicción de que existe una igualdad de hecho que reclama lógicamente una igualdad de consecuencias jurídicas" - (ATC 644/1983, FJ 1º). O, como se afirma en el ATC 55/1984, - "a quien alega la vulneración del derecho a la igualdad corresponde aportar la prueba de sus elementos configuradores, esto es, de la identidad sustancial de supuestos y de la diversidad de soluciones, carga sin la cual el T.C. no puede pronunciarse sobre el problema constitucional que se le somete" (FJ 1º). -



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

0 0217059

Es esta carga la que en el presente recurso no se ha satisfecho por los recurrentes.

2.- Indudablemente, el término de comparación a manejar aquí debe estar constituido, visto desde una perspectiva global, por el encuadramiento en el nivel B de los previstos en la Ley Foral 13/1983 de aquellos funcionarios que se hallan en una situación jurídica sustancialmente igual a la de los recurrentes, integrados en el nivel C.

No forma parte de dicha situación la titulación requerida para su ingreso en una determinada plaza de la Administración, ya que esa titulación es superior en el nivel B a la exigida para acceder a los supuestos clasificados en el nivel C. De ahí que el término de comparación alegado por los demandantes en sus reclamaciones formuladas en vía administrativa y en vía contenciosa, y que ahora minimizan, el encuadramiento de los A.T.S. en el nivel del que ellos fueron excluidos, no resultara el adecuado, pues, no obstante las semejanzas contenidas en las convocatorias de los concursos para optar a plazas de A.T.S y de Educadores Sanitarios, la titulación precisada era distinta.

Por tanto, el término de comparación válido es -como acertadamente ponen de relieve la Sentencia impugnada y asimismo, ante esta sede, los actores- el constituido por el encuadramiento en el nivel B de los funcionarios desprovistos, al igual que los recurrentes, de la titulación correspondiente a las plazas integradas en ese nivel, plazas cuyo elenco figura

0 0217060



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

en el Anexo al Decreto Foral 158/1984.

3.- En efecto, la disposición transitoria 4ª de la Ley Foral 13/1983 arbitra dos formas de encuadramiento en un nivel funcional: la titulación correspondiente a la plaza ocupada o, aun careciendo de ella, el desempeño de un puesto de trabajo determinado. Cuál haya de ser ese puesto se defiende por el legislador al Gobierno, que efectuó tal determinación, primeramente, en el Decreto Foral 158/1984. En su Anexo figuran como encuadrados en el nivel B los funcionarios que, sin poseer la titulación requerida, hubieran obtenido, con anterioridad al 5 de mayo de 1984, nombramiento en propiedad para desempeñar los puestos de Ayudantes no titulados, Delineantes, Ayudante (con función de Delineantes), Oficiales Superiores e Interventores. No se menciona a los Educadores Sanitarios como integrantes del nivel referido, ni tampoco de ningún otro. Dicha mención tiene lugar en el Decreto 212/1984, que aprueba la plantilla orgánica provisional de la Administración de la Comunidad Foral, donde se les ubica en el nivel C, e igualmente en la Orden 536/1984, que procede a realizar su encuadramiento y adscripción nominal.

Así establecido el término de comparación y no acreditada por los actores la identidad de supuestos entre las plazas consignadas en el Anexo del Decreto 158/1984 y encuadradas en el nivel B, de una parte, y las de los Educadores Sanitarios adscritos al nivel C, de otra, no se ofrece a este Tribunal el elemento de juicio que le permita realizar el análisis comparativo necesarios para constatar la desigualdad denunciada.

0 0217061



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

4.- La cuestión del procedimiento seguido por la Administración para efectuar el encuadramiento carece de relevancia en este proceso constitucional, por tratarse de una materia de legalidad ordinaria que, como tal, ha sido resuelta por la Sala Quinta del Tribunal Supremo dentro de la competencia exclusiva que a los órganos judiciales atribuye el artículo 117.3 de la Constitución. De ahí que no pueda apreciarse la violación del artículo 24.1 de la Constitución que también se denuncia por los recurrentes, pues ni la sentencia recurrida incide en incongruencia, toda vez que resuelve motivadamente el problema planteado en el proceso, ni el hecho de que lo haga en forma no favorable para los recurrentes supone infracción de la tutela judicial efectiva que garantiza dicho precepto, porque, obviamente, el artículo 24.1 de la Constitución consagra el derecho a obtener de los jueces y tribunales competentes y con arreglo a las normas de procedimiento legalmente establecidas, una resolución fundada en Derecho, pero no que ésta haya de ser favorable a los intereses de quienes promueven el proceso.

En suma, la demanda carece de contenido constitucional que justifique una decisión de este Tribunal en forma de sentencia, por lo que procede acordar su inadmisión y el archivo de estas actuaciones.

Madrid, a seis de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.

Amia Reguif

Jurim

Antonio
roy