

2. Declarar la nulidad de la Sentencia del Juzgado de lo Social 16 de Madrid, de 2 de noviembre 1989, recaída en el procedimiento núm. 473/89, y la de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 14 de julio de 1990, dictada en el recurso de suplicación núm. 1.288/90—1.ª M—.

3. Mantenerle en la condición de delegado de la sección sindical de CNT-AIT con idénticos derechos a los disfrutados con anterioridad.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y tres.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos y Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

26761 *Sala Segunda. Sentencia 293/1993, de 18 de octubre de 1993. Recurso de amparo 2.854/1990. Contra el Acuerdo adoptado por el Pleno de la Diputación Provincial de Alicante, la Resolución de la Presidencia de la Corporación y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de la Comunidad Valenciana. Supuesta vulneración de los derechos de libertad sindical y de acceso a la función pública.*

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

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.854/90 promovido por don Rafael Gomis Díaz, don Juan Antonio Gil Soriano, don José Ramón Alonso Sánchez, don Angel Caballonga Redulfo, don Rafael García-Franco Lledó y don Jesús Gómez López, representados por el Procurador de los Tribunales don Francisco de Guinea y Gauna y asistidos del Letrado don Vicente Díez Machín, contra el Acuerdo adoptado por el Pleno de la Excm. Diputación Provincial de Alicante en sesión de 25 de enero de 1990, la Resolución de la Presidencia de la Corporación, de 27 de febrero de 1990 (Decreto núm. 489), y la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 26 de octubre de 1990. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Excm. Diputación Provincial de Alicante, representada por el Procurador don Juan Luis Pérez Mulet Suárez y asistida del Letrado don Luis Ferrer Monforte. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 7 de diciembre de 1990 y registrado en este Tribunal el 12 siguiente, el Procurador de los Tribunales don Francisco de Guinea y Gauna, en nombre y representación de don Rafael Gomis Díaz, don Juan Antonio Gil Soriano, don José Ramón Alonso Sánchez, don Angel Caballonga Redulfo, don Rafael García-Franco Lledó y don Jesús

Gómez López, así como de la Junta de Personal de la Diputación Provincial de Alicante, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo adoptado por el Pleno de la Excm. Diputación Provincial de Alicante en sesión de 25 de enero de 1990, sobre reestructuración de la Unidad de Parque Móvil, Talleres y Redes de Comunicación; la Resolución del Presidente de la citada Corporación, de 27 de febrero de 1990 (Decreto núm. 489), que dispuso la adscripción provisional de determinados funcionarios a los nuevos puestos de trabajo reclasificados y la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 26 de octubre de 1990, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra los referidos actos administrativos.

2. Los hechos que dan lugar a la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Los recurrentes prestan sus servicios a la Diputación de Alicante como conductores. Inicialmente, todos los conductores se encontraban clasificados en el mismo grupo, con idénticas retribuciones tanto en cuanto a sueldo como en cuanto a complementos. Por otro lado, con la única excepción de don Juan Antonio Gil Soriano —que participa también en las actividades sindicales—, los recurrentes se encuentran afiliados a la CSIF, ostentando uno de ellos (don Rafael Gomis Díaz) la condición de representante en la Junta de Personal —elegido en la candidatura de aquella Confederación— y al menos desde 1987 han desarrollado una actividad reivindicativa continuada en demanda de que se adecuasen y mejorasen sus condiciones de trabajo y, en particular, se determinasen los horarios de los servicios que debían realizar.

b) El 25 de enero de 1990 el Pleno de la Diputación adopta determinados Acuerdos de reestructuración de la Unidad de Parque Móvil así como de reclasificación de los puestos de trabajo de dicha unidad. En ellos se amortiza el puesto de trabajo de «conductor» que existía con anterioridad, siendo sustituido por cuatro tipos distintos de conductores —de representación, de servicios generales, de servicios específicos y de servicios auxiliares—, diversificados en cuanto a su complemento específico, sin que quedaran claras las diferentes funciones y jornada correspondientes a cada uno de estos puestos —como acredita la existencia de un Acuerdo complementario, de 29 de marzo—. Los citados Acuerdos no han sido íntegramente publicados en el «B.O.P.», a pesar de lo cual están siendo aplicados desde marzo.

c) El Presidente de la Diputación —en virtud de habilitación contenida en los Acuerdos anteriormente reseñados— emitió Decreto el 27 de febrero de 1990, por el que se adscribía a determinados funcionarios con carácter provisional a los nuevos puestos de trabajo, resultando adscritos los ahora recurrentes a puestos dotados con complementos específicos menores a los que percibían con anterioridad. Tales adscripciones se realizaron sin dar audiencia a los funcionarios afectados y sin procederse a la convocatoria de concurso de méritos ni de procedimiento de libre designación, lo que viene exigido por los arts. 20 de la Ley 30/1984 y 2 del Real Decreto 28/1990. Tampoco contiene el mencionado Decreto relación alguna de las razones justificativas de las adscripciones, aunque se remite a un informe del Jefe de la Unidad en el que se alude a «las peculiaridades, disposición y modos de comportamiento» de los funcionarios afectados. En el escrito de contestación a la demanda que posteriormente se interpuso, la Diputación reconoce además otras motivaciones con respecto a don Angel Caballonga (haber padecido una enfermedad) y don Rafael Gomis (ser miembro de la Junta de Personal)

para justificar su adscripción a los puestos de menor responsabilidad y, por tanto, menor retribución.

d) Contra las anteriores Resoluciones administrativas se interpuso recurso contencioso-administrativo, al amparo de la Ley 62/1978. El citado recurso fue resuelto por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 26 de octubre de 1990, en la que se rechazaba la existencia de cualquier vulneración de los arts. 14, 23.2 y 28.1 C.E. invocados por los actores.

3. El recurso de amparo se dirige contra los actos administrativos y la Sentencia aludidos porque lesionan los arts. 14, 23.2 y 28.1 C.E.

a) Se denuncia, en primer lugar, la vulneración del derecho de libertad sindical establecido en el art. 28.1 C.E., por cuanto que ellos habrían sido discriminados en razón de su afiliación y actividad sindical. En efecto, una vez acreditado que los recurrentes formaban parte de un determinado Sindicato o, al menos, habían realizado actividades sindicales relacionadas con él y, a la vez, que han sido objeto de un tratamiento distinto y peor que el que han recibido otros compañeros que anteriormente se encontraban en la misma situación, debía haberse puesto en marcha la tutela antidiscriminatoria —con inversión de la carga de la prueba— y debía haber sido la Administración la que justificara el distinto tratamiento. Sin embargo, ésta no aporta ninguna justificación. Tan sólo con respecto a uno de los recurrentes (Rafael Gomis) se alude a que el tratamiento peyorativo se justifica en posibilitarle un mejor cumplimiento de sus tareas sindicales.

b) Se entiende infringido, en segundo término, el derecho establecido en el art. 23.2 C.E. Este precepto, en conexión con el art. 103 C.E., impone que en el acceso a la función pública no se exija condición alguna distinta de las derivadas de los principios de capacidad y mérito. Desde este punto de vista, el que el Presidente haya adscrito discrecionalmente a los funcionarios a los nuevos puestos de trabajo puede resultar contrario al art. 23.2 C.E., ya que tal adscripción debería haberse hecho con criterios objetivos.

c) En fin, también el derecho a la igualdad del art. 14 C.E. éste impone que situaciones idénticas tengan el mismo tratamiento, sin que a ello pueda oponerse la facultad de autoorganización de la Administración.

Se solicita la declaración de nulidad radical de los actos impugnados, con expresa petición de recibimiento a prueba.

4. Por providencia de 8 de abril de 1991, la Sección Tercera acordó, en aplicación del art. 50.3 LOTC, conceder a los demandantes de amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la posible concurrencia de las causas de inadmisión de los arts. 50.1, a) —en relación con el art. 44.2— y 50.1, c), de la LOTC. Se requirió asimismo a los recurrentes la presentación de un ejemplar de la demanda perfectamente legible.

5. La representación de los recurrentes expuso, ante todo, que se ha respetado el plazo del art. 44.2 LOTC, aportando certificación de que la notificación de la resolución judicial recaída se produjo el 13 de noviembre de 1990. En relación con la causa de inadmisión del art. 50.1 c) de la LOTC, señaló que la demanda no carece de contenido que justifique su admisión a trámite. Añadió además que, en este momento, han sido admitidos a trámite recursos contencioso-administrativos ordinarios contra los actos impugnados en amparo, interesando que, en caso de que la Sala optara por inadmitir el recurso de amparo en aplicación del art. 44.1 a) de la LOTC, tal inadmisibilidad lo sea «únicamente en la instancia»

a efectos de poder interponer en su día nuevo recurso de amparo.

6. El Ministerio Fiscal solicitó la remisión del ejemplar de la demanda perfectamente legible requerido a los demandantes con apertura de nuevo plazo para informar, pretensión atendida por providencia de 9 de mayo de 1991.

Presentó sus alegaciones el 21 siguiente, interesando la inadmisión de la demanda de amparo. Dado el tiempo transcurrido entre la presentación de la demanda y la fecha de la Sentencia, «es imprescindible que se acredite la fecha de notificación de la resolución judicial». Por otro lado, el Acuerdo por el que el cuerpo único de conductores se diversifica en cuatro puestos distintos no es lesivo de ninguno de los derechos fundamentales alegados por los recurrentes, toda vez que está justificado en las facultades de autoorganización de la Administración demandada.

Por el contrario, el segundo acto impugnado —que adscribe provisionalmente a los conductores a los nuevos puestos— sí podría afectar en abstracto a los derechos fundamentales invocados. Sin embargo, no ha existido lesión. La presunta lesión del art. 28.1 C.E., dejando aparte que sólo uno de los recurrentes es representante sindical, viene excluida por la justificación ofrecida por la Administración. Habida cuenta que todos los conductores, «como se dice por la Diputación en algún momento, tienen una suficiente competencia profesional», los criterios empleados para la adscripción (peculiaridades, disposición y modos de comportamiento) «son los únicos que parece razonable considerar». En este contexto, no es lícito alegar la existencia de discriminación antisindical para desplazar la carga de la prueba a la Administración. En fin, la invocación del art. 23.2 C.E. —y del genérico art. 14 C.E.—, no justifica la admisión de la demanda de amparo. Lo que se reclama no es el acceso a la función sino el derecho a ocupar un cierto puesto, que no viene amparado por aquél (STC 50/1986), sino que es mera cuestión de legalidad.

7. El 31 de mayo de 1991 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Procurador don Francisco de Guinea y Gauna en el que, aportando poder especial a tal fin, solicitaba se tuviera por desistida del recurso a la Junta de Personal de la Excm. Diputación Provincial de Alicante. En providencia, de 10 de junio de 1991, la Sección Tercera acordó dar traslado del mismo al Ministerio Fiscal para que alegase en el plazo de tres días lo que tuviera por conveniente y conceder el mismo plazo al Procurador para que manifestase si el desistimiento se extendía a los demás recurrentes.

Tras expresar el Ministerio Fiscal que nada oponía al desistimiento, la Sala, por Auto de 28 de octubre de 1991, acordó tener por desistida del recurso de amparo a la Junta de Personal de la Excm. Diputación Provincial de Alicante y admitirlo a trámite con respecto a los otros demandantes.

8. La Sección Cuarta, por providencia de 13 de enero de 1992, acordó acusar recibo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de las actuaciones remitidas; tener por comparecido al Procurador don José Luis Pérez Mulet y Suárez, en nombre y representación de la Excm. Diputación Provincial de Alicante y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, dar vista de las actuaciones recibidas por plazo común de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para presentar las alegaciones que estimasen procedentes.

9. La representación de los recurrentes puso de manifiesto la falta de remisión del expediente administrativo incorporado al proceso judicial previo como prue-

ba documental y que constituye un elemento esencial para resolver el presente recurso, porque la lesión de derechos fundamentales versa sobre aspectos procesales que afectan a las reglas de apreciación y valoración de la prueba. Solicitó, por ello, que se completaran las actuaciones y, subsidiariamente, daba por reproducidas las alegaciones vertidas en el escrito de demanda.

10. La representación de la Corporación Provincial discrepó, ante todo, del relato fáctico de la demanda. Preciso al efecto que en el marco del Servicio de Ingeniería se aprobó una amplia modificación de la estructura de la Unidad del Parque Móvil, Talleres y Redes de Comunicación, en cuya virtud se desdobló en dos negociados, que a su vez se subdividieron en una serie de Servicios. En el caso concreto del Servicio de Automóviles se amortizó un puesto de trabajo —el de Jefe de Taller del Parque Móvil—, se creó uno nuevo —el Coordinador de Servicios— y se cambió la denominación de los restantes, a los que continúan adscritos los mismos funcionarios; no se puede hablar, pues, de amortización y creación de nuevos puestos de trabajo. De otra parte, la reestructuración no obedece a supuestas movilizaciones político-sindicales, ni lesiona derecho económico alguno. Todos pertenecen al Grupo D, ostentan el mismo nivel de complemento de destino y únicamente varía el complemento específico, fijado en atención a una serie de factores (responsabilidad, especial dificultad técnica, dedicación y peligrosidad) y que viene a absorber determinadas horas extraordinarias o de especial dedicación.

Sobre la base de esta situación de hecho, solicitó la inadmisibilidad del recurso en cuanto impugna la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, toda vez que no se dan los requisitos establecidos en el art. 44 LOTC y, en segundo lugar, la denegación del amparo dirigido contra los actos administrativos. La Diputación únicamente ha ejercido sus facultades de organización y reestructuración, adaptando los medios disponibles a las necesidades actuales. Ninguno de sus funcionarios ha sufrido merma en su derecho de libertad sindical, ni ha sido trasladado, sancionado o discriminado como consecuencia de su actividad sindical. Más bien aparece el reconocimiento y mantenimiento de los derechos sindicales de uno de los recurrentes —el señor Gomis—, a quien se le asigna un puesto de trabajo que le permite desempeñar sus funciones de miembro de la Junta de Personal sin menoscabo del servicio público; otro de los demandantes —el señor Caballonga— fue adscrito a las tareas auxiliares y complementarias propias de un Parque Móvil a causa de su dolencia cardíaca. La pretendida inversión del *onus probandi*, olvida que existe una presunción *iuris tantum* de legalidad de los actos administrativos y precisamente quien alega la ilegalidad es quien debe probarla.

Tampoco procede invocar el art. 23.2 C.E. para impugnar el contenido de la reclasificación de puestos de trabajo en uno de los Servicios de la Diputación, pues no se ha privado a los actores del derecho de acceso a la función, ni se les impide continuar desempeñando su puesto de conductor. El desacuerdo con la reclasificación y la eventual conculcación de sus derechos económicos derivada de la reestructuración debe ventilarse a través de la vía jurisdiccional ordinaria.

11. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional solicitó la desestimación del recurso. La alegación del art. 14 C.E. es innecesariamente repetitiva, ya que la invocación del derecho de acceso a cargo público en condiciones de igualdad y la del derecho a la libertad sindical sin intervenciones discriminatorias extrañas absorben por su propia naturaleza el enunciado genérico de prohibición de desigualdad contenido en el art. 14 C.E.

De otra parte, nada permite sostener que el Acuerdo de reestructuración del personal pueda haber incurrido en los reproches constitucionales formulados. Este Acuerdo no hace otra cosa que proceder a una reorganización del personal, al parecer no sólo de los conductores, actuación que entra dentro de las facultades de autoorganización de todas las Administraciones públicas, expresamente reconocida para las locales en el art. 4.1, a), de la Ley 7/1985, y que abstractamente considerada no es concebible que lesione el derecho de acceso a cargo público, ni menos aún el de libertad sindical. Las irregularidades denunciadas, en especial la falta de audiencia a los interesados, podrán constituir en su caso una cuestión de legalidad: el art. 105, a), de la C.E. no genera un derecho fundamental accionable en amparo.

La Resolución de la Presidencia distribuyendo provisionalmente a los conductores en las nuevas clases o grupos establecidos, en la medida en que afecta de modo directo a los interesados y, por consiguiente, a sus derechos como funcionarios, aunque sí puede relacionarse con los derechos invocados, no los ha vulnerado. La diversificación de los conductores en grupos fue provocada por los propios interesados, quienes habían pedido determinación de horarios laborales y de funciones, lo que entrañaba necesariamente que los contenidos fueran diferentes en atención a las distintas funciones o servicios a realizar. Lógicamente esta diversidad, consecuencia de los distintos tipos de vehículos, de la dedicación laboral del conductor, así como de la existencia de circunstancias especiales que deben reunir determinados puestos de trabajo, genera desigualdad entre los afectados. Desigualdad sin más relevancia que la económica porque no existe organización jerárquica ni de categorías y que se justifica en los servicios prestados y muy en especial en la jornada laboral, en la disposición permanente exigida a alguno de los grupos.

La cuestión reside en los criterios de asignación de los conductores a los distintos grupos y al respecto la demanda entiende que se ha vulnerado el art. 23.2 C.E. porque la atribución de puestos no se ha hecho conforme a los principios de capacidad y mérito que en la función pública exige el art. 103.3 C.E., y el art. 28.1 C.E. porque los recurrentes han sido objeto de una represalia oculta por su militancia sindical.

Este último extremo no lo acreditan. Simplemente refieren su pertenencia a un Sindicato y en el caso de uno de ellos, no afiliado, que ha participado en actividades sindicales, y desde esta premisa entienden que incumbe a la Diputación justificar la inexistencia de un propósito de preterirlos por razones sindicales con apoyo en la doctrina de este Tribunal (STC 38/1981). Sin embargo, no basta la mera pertenencia a un Sindicato o la realización de una actividad sindical al margen de la afiliación, para que cualquier medida que pueda perjudicar al trabajador obligue sin más al empresario, invirtiendo la carga de la prueba, a acreditar que no actuó por un móvil discriminatorio. Los recurrentes no justifican haber desarrollado una actividad sindical significativa; son meros afiliados (uno, ni eso) que se han limitado a dirigir un escrito a la Diputación pidiendo determinación de horarios y tareas, al igual que la mayoría de los conductores. Ciertamente uno de los demandantes es representante de los trabajadores, pero tampoco esta circunstancia es por sí sola bastante para presumir una reacción antisindical de la empresa.

Es dudoso, en segundo lugar, que la medida adoptada —simple adscripción provisional a un puesto— sea necesariamente perjudicial. La superior remuneración de unos grupos en relación a otros no es gratuita, sino que está en función del servicio que desempeñan y del horario

que éste imponga. No ha mediado un traslado forzoso de puesto de trabajo, ni una desposesión del puesto de trabajo de conductores; meramente una distribución provisional en los diversos grupos creados, que por su distinta responsabilidad y horario tiene consecuentemente una diferente remuneración en los complementos específicos. Que la distribución se haya llevado a cabo sin respetar el mérito o capacidad de cada conductor o sin su audiencia, no implica una lesión del derecho de libertad sindical. El principio de inversión de la carga de la prueba ha de ser matizado cuando se trata de relaciones funcionariales. Por imperativo constitucional, la Administración ha de obrar con objetividad y con pleno sometimiento a la Ley (art. 103.1 C.E.), y de ahí la presunción de legalidad de su actuación, presunción que no puede olvidarse para sustituirla por otra de signo contrario: ha obrado por motivos no legales y ha de probar que no fue así. En último término, estaríamos ante un supuesto de desviación de poder, vicio que corresponde enjuiciar exclusivamente a los Tribunales ordinarios (ATC 687/1984).

Por último, el art. 23.2 C.E. no comprende el derecho a la ocupación de cargos o al desempeño de funciones determinadas en la Administración (STC 50/1986) y aunque se extiende a la promoción en condiciones de igualdad en toda la carrera funcional (SSTC 47/1989 y 192/1991), aquí no existe promoción de ningún género, sino simple distribución de los servicios a realizar. Los principios de mérito y capacidad en la promoción dentro de la función pública (SSTC 192/1991 y 200/1991) resultan de difícil aplicación a una asignación de puestos entre personas dotadas todas ellas de la suficiente competencia profesional. La pretendida objetivación de los méritos es en última instancia una cuestión de legalidad a dilucidar en un recurso de esta naturaleza. Por lo demás, no hay que confundir esta objetivación con la necesidad de que concurren en conductores de ciertos servicios determinadas condiciones de orden personal; son cualidades personales de apreciación inevitablemente subjetiva, pero no constituyen criterios de predeterminación con acepción de personas, que sí lesionarían el derecho fundamental (STC 27/1991).

12. La Sección, por providencia de 21 de abril de 1992, acordó dirigirse a la Diputación de Alicante para que en plazo no superior a diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo tramitado en relación con los actos impugnados en este recurso. Por providencia, de 11 de mayo de 1992, acordó incorporar las actuaciones recibidas de la Diputación y dar vista de las mismas por término de cinco días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para alegar lo que estimasen pertinente.

La representación de los recurrentes denunció, en primer lugar, la incompleta remisión del expediente administrativo al faltar las actuaciones relativas al segundo de los Acuerdos impugnados y, en especial, los informes que fueron antecedente y sirvieron de base a la expresada Resolución y, en segundo término, participó que los recursos contencioso-administrativos ordinarios pendientes habían concluido con Sentencia firme desestimatoria. Por su parte, la representación de la Corporación dio por reproducido su escrito de alegaciones y para el Fiscal ante el Tribunal Constitucional, la lectura del expediente no aporta ningún elemento de conocimiento que permita modificar ni siquiera complementar sus alegaciones sobre el fondo.

13. La Sección, por providencia de 25 de junio de 1992, acordó dirigirse nuevamente a la Diputación de Alicante para que en plazo que no exceda de cinco días remitiera las actuaciones relativas al Decreto del Pre-

sidente de la Diputación núm. 489, de 27 de febrero de 1990 y, en concreto, los informes que le sirvieron de base. Por providencia, de 17 de septiembre de 1992, acordó incorporar las actuaciones remitidas y dar vista de las mismas por término de cinco días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para alegar lo que estimaran pertinente.

Sólo la representación de la Diputación y el Ministerio Fiscal evacuaron el trámite conferido, reiterando lo expresado en anteriores intervenciones.

14. La Sección, por providencia de 20 de septiembre de 1993, acordó conceder a la parte recurrente un plazo de cinco días para que manifestase si mantiene la petición de recibimiento a prueba del presente proceso y, en su caso, especifique cuál sea la que pretende articular.

La representación de los recurrentes renunció al recibimiento a prueba por considerarlo ya innecesario a la vista de la documentación incorporada a autos.

15. Por providencia de 13 de octubre de 1993 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Al objeto de dilucidar el presente proceso de amparo conviene, ante todo, fijar los hechos relevantes de que trae causa, que se desprenden del expediente administrativo remitido a instancia de esta Sala.

El Pleno de la Excm. Diputación Provincial de Alicante en sesión de 25 de enero de 1990 aprobó una amplia reorganización del Servicio de Ingeniería que supuso la reestructuración de una de sus Unidades, la creación y amortización de determinados puestos de trabajo y la reclasificación de otros cuyas características y retribuciones variaban. En concreto, a raíz del desdoblamiento en dos negociados de la Unidad de Parque Móvil, Talleres y Redes de Comunicación, se amortizó una plaza, se crearon dos nuevas y se reclasificaron los puestos de trabajo vinculados al Servicio de Automóviles. Estos últimos, que hasta entonces configuraban un grupo único con idénticas retribuciones, debían integrarse en cinco grupos distintos (conductor de la Presidencia, de representación, de servicios generales, de servicios específicos y de servicios auxiliares), definidos por la asignación de diferentes cometidos y consecuentemente un complemento específico diverso en su cuantía, complemento que en el caso de los conductores de servicios específicos y de servicios auxiliares era inferior al que se venía percibiendo. El Acuerdo facultaba asimismo al Presidente de la Corporación para adscribir a los funcionarios afectados por la reclasificación de puestos de trabajo.

La Resolución de la Presidencia de la Diputación de 27 de febrero de 1990, previo informe del Jefe de la Unidad de Parque Móvil, Talleres y Redes de Comunicación, ejerció tal facultad adscribiendo provisionalmente a la plantilla en los nuevos grupos, de forma que de los recurrentes dos quedaron clasificados como conductores de servicios específicos y los restantes como conductores de servicios auxiliares. Es de destacar, en fin, que con anterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados los conductores del Parque Móvil Provincial, por sí o a través de sus representantes, habían solicitado a la Corporación información en punto a las obligaciones y jornada que les eran legalmente exigibles.

2. La demanda de amparo impugna los referidos actos administrativos y la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valen-

ciana, de 26 de octubre de 1990, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra los mismos, imputándoles indistintamente una lesión de los arts. 14, 23.2 y 28.1 C.E.

No obstante, la pretensión de inadmisibilidad del amparo opuesta por la Corporación demandada por falta de los requisitos establecidos en el art. 44 LOTC para recurrir la Sentencia judicial obliga, antes de entrar en el fondo, a precisar la adecuada cobertura procesal del presente recurso. Sin duda debe encuadrarse en el ámbito del art. 43 LOTC porque la demanda se dirige, en rigor, contra las Resoluciones de la Diputación Provincial de Alicante; la posterior Sentencia que las confirmó simplemente entraña el preceptivo agotamiento de la vía judicial previa y a la que sólo podrá reprochársele, en su caso, no haber reparado la lesión de los derechos fundamentales invocados.

Despejada esta objeción procesal, conviene abordar el examen de las cuestiones planteadas analizando separadamente cada uno de los actos administrativos impugnados.

3. Desde luego, el Acuerdo que reestructura la Unidad de Parque Móvil, Talleres y Redes de Comunicación, en sí mismo y aisladamente considerado, en modo alguno afecta a los derechos de libertad sindical y de acceso en condiciones de igualdad a la función pública de los recurrentes y, por tanto, la queja debe ceñirse a la pretendida vulneración del art. 14 C.E. Al efecto se arguye que el principio de igualdad impide que, siendo idéntica la situación de partida de un colectivo, algunos de sus miembros reciban posteriormente un trato jurídico peyorativo.

Sin embargo, esta tesis no puede compartirse. El funcionario que ingresa al servicio de una Administración Pública se coloca en una situación jurídica definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno y otro instrumento normativo, sin que en consecuencia pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso (SSTC 99/1987, 129/1987 y 70/1988). Al amparo del principio de igualdad y por comparación con situaciones pasadas no puede pretenderse paralizar las reformas orgánicas y funcionariales que decidan las Administraciones públicas (ATC 160/1989). Estas 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 (STC 57/1990). La discriminación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales (SSTC 7/1984, 68/1989, 77/1990 y 48/1992).

Desde estas premisas doctrinales, la Resolución administrativa impugnada resulta constitucionalmente irreprochable. La Diputación Provincial, ejerciendo la potestad de autoorganización que expresamente le reconoce el art. 4.1, a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, acordó modificar la estructura de una de sus Unidades y reclasificar los puestos de trabajo adscritos al Servicio de Automóviles, en cuya virtud quedaban integrados en cinco grupos distintos delimitados por una serie de rasgos (la naturaleza del servicio a prestar, el tipo del vehículo que se conduce, la duración de la jornada de trabajo y las especiales circunstancias que deben reunir determinados puestos de trabajo). Determinó, pues, las funciones y características de los diversos grupos de acuerdo con criterios dotados de la suficiente objetividad y generalidad; y en atención a la responsabilidad, especial dificultad técnica, dedicación y peligrosidad en cada caso

concurrentes, fijó la cuantía del correspondiente complemento específico. Este proceder respeta no sólo lo dispuesto en el art. 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sino también las exigencias del art. 14 C.E., sin que competa a este Tribunal sustituir o revisar la apreciación técnica llevada a cabo por los órganos de la Administración demandada.

4. Respecto de la adscripción provisional de la plantilla en los nuevos grupos surgidos de la reclasificación, importa recordar, de entrada, que cuando se invocan simultáneamente los arts. 14 y 23.2 de la C.E. las supuestas violaciones de aquél quedan subsumidas en las más concretas de éste, salvo que la discriminación impugnada concierna a alguno de los criterios explícitamente proscritos en el art. 14 (SSTC 50/1986, 84/1987, 27/1991 y 217/1992). Sin perjuicio de lo que más adelante se razonará a propósito del art. 28.1 C.E., tal salvedad no concurre en este supuesto y, por consiguiente, debemos centrar el análisis en el art. 23.2 C.E.

Dicho precepto, al reconocer a los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalen las leyes, concreta el principio general de igualdad en el ámbito de la función pública. No confiere un derecho sustantivo a desempeñar funciones determinadas (SSTC 50/1986 y 200/1991), sino que garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio (STC 47/1990); otorga un derecho de carácter puramente reaccional para impugnar ante la justicia ordinaria, y en último término ante este Tribunal, toda norma o aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad (SSTC 50/1986, 148/1986, 24/1990 y 200/1991). E interpretado sistemáticamente con el segundo inciso del art. 103.3 C.E., impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad (SSTC 50/1986, 148/1986, 193/1987, 206/1988, 67/1989, 27/1991 y 215/1991).

El precepto actúa no sólo en el momento del acceso a la función pública, sino también durante la vigencia de la relación funcional y, por tanto, es aplicable a los actos relativos a la provisión de puestos de trabajo (SSTC 75/1983, 15/1988 y 47/1989), aunque es diferente el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos enderezados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos (SSTC 192/1991 y 200/1991).

5. En el presente caso no se plantea un problema atinente al acceso a la función pública, sino de adscripción a determinados puestos de trabajo dentro de ella. Al respecto, denuncian los recurrentes que la provisión ha venido determinada por la libre discrecionalidad del Presidente de la Corporación, sin observar los procedimientos de concurso o de libre designación.

Olvidan, sin embargo, que en nuestro ordenamiento no existe un solo sistema o procedimiento para la provisión de puestos de trabajo entre funcionarios, ni existe tampoco homogeneidad entre las situaciones de permanencia y estabilidad correspondientes a los diversos puestos. Esta multiplicidad de procedimientos y regíme-

nes de permanencia no resulta irrazonable, sino incluso fácilmente comprensible, dada la variedad de Administraciones públicas, de las tareas a desarrollar y de las diferentes circunstancias de puestos de trabajo en ellas existentes. Para la provisión de los puestos de trabajo las Administraciones disponen por ello de un cierto margen de actuación, aunque no es de carácter absoluto y no puede convertirse en arbitrariedad, pues los límites jurídicos generales y los concretos que en cada supuesto se establezcan encuadran la acción administrativa (STC 207/1988).

Como es sabido, los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo por la supresión o la alteración de su contenido pueden, a propuesta del Director o Jefe de la Unidad, ser adscritos provisionalmente a otro correspondiente a su Cuerpo o Escala [arts. 21.2, b), de la Ley 30/1984 y 27 del Real Decreto 28/1990, de 15 de enero]. Este procedimiento transitorio seguido en el supuesto ahora enjuiciado, en tanto deriva de una modificación de la estructura orgánica preexistente y se justifica por la necesidad de mantener el normal funcionamiento del servicio, no supone una vulneración del art. 23.2 C.E., como hemos declarado en las SSTC 18/1987 y 10/1989 resolutorias de quejas análogas a la presente. De otra parte, la adscripción respetó asimismo la garantía del nivel de puesto de trabajo, es decir, el derecho a percibir el complemento de destino correspondiente a su grado personal (arts. 21.2 de la Ley 30/1984 y 156 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

De los datos e informes aportados en el expediente tampoco cabe deducir que la adscripción se haya guiado por acepciones o pretericiones individuales, produciéndose en definitiva una reserva explícita o encubierta de funciones públicas *ad personam* constitucionalmente prohibida. En efecto, el perfil profesional de algunos puestos de trabajo requería ciertas cualidades subjetivas, conocimientos o una especial dedicación que pueden ser valorados en la selección del candidato idóneo para desempeñarlos.

De todo lo dicho se desprende que no ha existido violación del art. 23.2 C.E.

6. Resta por examinar la violación del art. 28.1 C.E. Ciertamente, desde la STC 38/1981 este Tribunal ha resaltado la importancia de las reglas de distribución de la carga de la prueba para la efectividad de la tutela antidiscriminatoria por razones sindicales, señalando que cuando se alegue que determinada decisión encubre en realidad una conducta lesiva de los derechos fundamentales del afectado, incumbe al autor de la medida probar que obedece a motivos razonables y ajenos a todo propósito atentatorio a un derecho fundamental. Pero para que opere este desplazamiento al demandado del *onus probandi* no basta que el actor la tilde de discriminatoria, sino que ha de acreditar la existencia de indicios que generen una razonable sospecha, apariencia o presunción a favor de semejante alegato y, presente esta prueba indiciaria, el demandado asume la carga de probar que los hechos motivadores de la decisión son legítimos o, aun sin justificar su licitud, se presentan razonablemente ajenos a todo móvil atentatorio de derechos fundamentales; no se le impone, por tanto, la prueba diabólica de un hecho negativo —la no discriminación— sino la de razonabilidad y proporcionalidad de la medida adoptada y su carácter absolutamente ajeno a todo propósito atentatorio de derechos fundamentales (SSTC 55/1983, 104/1987, 166/1988, 114/1989, 135/1990, 197/1990, 21/1992, 7/1993 y 266/1993).

En el presente caso, no se acredita un principio de prueba revelador de la existencia de un fondo o panorama discriminatorio general o de hechos de los que

surja la sospecha vehemente de una discriminación por razones sindicales, pues lo único que consta al respecto son los siguientes extremos. En reunión celebrada el 21 de febrero de 1987 los conductores adscritos al Parque Móvil Provincial acordaron solicitar información sobre cuál era la jornada legalmente exigible, qué obligaciones conllevaba el complemento de dedicación exclusiva que percibían y los distintos emolumentos que integraban su retribución, y paralelamente expresaron su deseo de poder fichar al comienzo y finalización de la jornada o, en su defecto, reflejarla en los partes diarios de servicio; por su parte, el Presidente de la Junta de Personal y Secretario General de la Sección Sindical de la CSIF se dirigió en diversas ocasiones al Presidente de la Diputación interesando le informara acerca del horario laboral exigible a los conductores y de si dentro de sus obligaciones se incluye la limpieza y el lavado de los vehículos que pilotan. De otro lado, las actas de las sesiones de la Mesa General de Negociación —integrada por representantes de la Corporación y de las organizaciones sindicales— en las que se debatió el problema de la reestructuración del Servicio de Automóviles recogen que la reclasificación de puestos de trabajo está en función de las tareas a desempeñar y de la mayor o menor dedicación, así como la urgencia en resolver la cuestión ante la reclamación que pendía. En fin, la afiliación sindical de los demandantes con una sola excepción y la condición de miembro de la Junta de Personal de uno de ellos es un hecho conforme.

De la simple militancia sindical de la mayoría de los recurrentes y la cualidad representativa de uno de ellos, sin otra actividad desplegada que una petición de información sobre el régimen jurídico aplicable —formulada además por la totalidad de la plantilla— no cabe verosimilmente presumir un móvil discriminatorio en la decisión que, tras una reclasificación de puestos de trabajo, en cierto modo impulsada por los propios interesados, les adscribe provisionalmente en los nuevos grupos buscando la adecuación al perfil profesional de cada una de las plazas. La libertad sindical no entraña la inmunidad de sus titulares frente a la aplicación razonable de reglas jurídicas generales (ATC 103/1991), y tampoco confiere a los miembros de la Junta de Personal el derecho a la intangibilidad de su puesto de trabajo, impidiendo a la Corporación adoptar aquellas medidas organizativas que considere necesarias para el mejoramiento y mayor eficacia de los servicios, ni adscribir a éstos a aquellos de sus funcionarios que estime más capaces (ATC 367/1989).

No se aprecia, pues, vulneración alguna del derecho a la libertad sindical que invocan los recurrentes.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y tres.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereljo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.