

MARGINAL: RTC 1985\86

RESOLUCION: Sentencia de 10 julio 1985, núm. 86/1985.

Recurso de Amparo núm. 193/1985.

PUBLICACION:

BOE 14 agosto 1985

JURISDICCION: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sala Segunda

RESUMEN:

Recurso de amparo interpuesto por el Ministerio Fiscal contra Sentencia 24 enero 1985 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estimó en parte recursos interpuestos contra tres Ordenes del Ministerio de Educación y Ciencia de 19 mayo 1984, sobre régimen de subvenciones a Centros docentes privados. **Vulneración de los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad ante la Ley: inexistencia:** denegación del amparo.

RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL: Legitimación: Ministerio Fiscal: como ius agendi; Portador del interés público en la integridad y efectividad de los derechos fundamentales: tal legitimación no queda condicionada a la exigencia de haber actuado, como parte, el Ministerio Público en el proceso judicial antecedente; No identificación individualizada en la demanda de los sujetos singularmente agraviados en sus derechos fundamentales por la resolución judicial impugnada: admisibilidad.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: Competencia: alcance: recurso de amparo constitucional: actos u omisiones de órganos judiciales: corrección de juicio de constitucionalidad realizado por los Tribunales de Justicia respecto de Ordenes Ministeriales impugnadas.

JURISDICCION Y PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: Actuación: derechos fundamentales: reserva de Ley: prevalencia del juicio de legalidad al de constitucionalidad: doctrina constitucional.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION: Contenido: dimensión prestacional por los poderes públicos; Subvenciones a Centros docentes: inexistencia de derecho subjetivo a la prestación pública, que debe ser dispuesta por Ley, con los requisitos y condiciones que establezca: límites al Legislador: acción prestacional encaminada a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos consagrados en la Constitución.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD ANTE LA LEY: Alcance: doctrina constitucional; Prohibición de distinción infundada o discriminación: procedencia de diferenciar entre supuestos por el Legislador, máxime cuando su acción se orienta a la adjudicación de prestaciones a particulares.

TEXTO:

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 193/1985, interpuesto por el Ministerio Fiscal contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1985 (RJ 1985\250), que estimó en parte los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra tres Ordenes del Ministerio de Educación y Ciencia de 16 de mayo de 1984, sobre régimen de subvenciones a Centros docentes.

En el presente recurso han sido partes el Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado; la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza y Federación de Sindicatos Independientes del Estado Español, representados por el Procurador don Antonio Roncero Martínez y defendidos por el Abogado don Fernando Garrido Falla; la Confederación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos, representada por el Procurador don Aquiles Ulrich Dotti y defendida por el Abogado don Jesús González Pérez; la Confederación Española de Centros de Enseñanza, representada por el Procurador don Alejandro García Yuste y defendida por el Abogado don José Ramón Parada Vázquez, y la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos, representada por el Procurador don Paulino Monsalve Guerra y defendida por el Abogado don Fernando Elola-Olaso Arraiza.

Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.-El pasado 13 de marzo quedó registrado en el Tribunal Constitucional un escrito mediante el que el Fiscal ante el propio Tribunal, invocando la legitimación que al efecto le reconocen la Constitución (RCL 1978\2836) y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (RCL 1979\2383), interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1985, recaída en proceso contencioso-administrativo núm. 307.255/1984, en la que se anulan diferentes preceptos de las Ordenes ministeriales de 16 de mayo de 1984 (RCL 1984\1421, 1422, 1423, 1580 y 1581), sobre subvenciones a Centros docentes privados. Se formuló la demanda en defensa de los derechos fundamentales (arts. 14 y 27 de la Constitución) de los que serían titulares los Centros docentes negativamente afectados por la resolución impugnada del Tribunal Supremo.

La exposición de hechos incorporada a la demanda puede sintetizarse así:

A) Con fecha 16 de mayo de 1984 dictó el Ministerio de Educación y Ciencia tres Ordenes en las que se regulaban el régimen de subvenciones para los Centros docentes privados de Formación Profesional de Primer y Segundo Grado, así como para los Centros privados de EGB, con referencia al curso 1984-1985.

B) Estas Ordenes ministeriales fueron objeto de impugnación en la vía contencioso-administrativa configurada en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre (RCL 1979\21), por la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos, Federación Española de Religiosos de la Enseñanza, Federación de Sindicatos Independientes del Estado Español y Confederación Española de Centros de Enseñanza. No se produjo intervención alguna, en calidad de parte coadyuvante (art. 30.1 de la LJCA) (RCL 1956\1890 y NDL 18435), de los Centros docentes que pudieran haber tenido interés directo en el mantenimiento de las disposiciones impugnadas. Por lo que al presente recurso de amparo interesa, en la demanda se solicitó, invocando los derechos a la igualdad y a la libertad de enseñanza de los recurrentes, la declaración de nulidad de algunos de los preceptos de las disposiciones referidas en los que se reglaban las condiciones necesarias para instar de la Administración las subvenciones correspondientes, así como los criterios que habrían de orientar las propuestas de selección al efecto elevadas por las diferentes Comisiones Provinciales de Subvenciones a la Dirección General de Educación Básica o, en su caso, al Patronato de Promoción de la Formación Profesional para su resolución definitiva.

C) El 24 de enero de 1985 dictó Sentencia la Sala Tercera del Tribunal Supremo, estimando en parte los recursos contencioso-administrativos acumulados. Así, apreciando la vulneración por algunas de las disposiciones impugnadas de los derechos declarados en los arts. 14 y 27 de la Constitución, La Sala Tercera declaró la nulidad de los siguientes preceptos: Arts. 1.2.a) y c), 1.3.c) y 5.1 (párrafos tercero y quinto, este último parcialmente) de la Orden ministerial de 16 de mayo de 1984, sobre régimen de subvenciones a Centros docentes privados de Formación Profesional de Primer Grado; arts. 1.2.c), 1.3.c) (párrafo cuarto), 1.4.c) y 5.1 (párrafo tercero y, en parte, párrafo quinto) de la Orden ministerial de la misma fecha sobre régimen de subvenciones a Centros docentes privados de Formación

Profesional de Segundo Grado, y art. 3.1.c) y, parcialmente, 6.1 de la Orden ministerial de 16 de mayo de 1984, sobre régimen de subvenciones a Centros docentes privados de EGB. Sintéticamente expuestas, las fundamentaciones que llevaron a esta invalidación concluyeron en que resultaba discriminatorio (conculcando el art. 14 de la Constitución, interpretado aquí a la luz del art. 1.º de la Convención contra la discriminación en la Enseñanza de 1960, ratificada por España en 1969) (RCL 1969\2004 y NDL 10441) el imponer como criterio para la selección entre solicitudes de subvención el dato de la posición o nivel socio-económico de las familias de los estudiantes escolarizados en cada caso (art. 5.1 de las Ordenes ministeriales relativas a los Centros de Formación Profesional y 6.1 de la Orden ministerial referida a los Centros de EGB). De otra parte, se consideraron atentatorios a los derechos a la libertad de enseñanza y conexos (art. 27 de la Constitución) algunos de los requisitos y condiciones exigidos a los Centros para instar la subvención (impartir enseñanzas completas con un número mínimo de unidades escolares, distribuir su personal docente de modo igualitario entre titulares y no titulares y ordenar la enseñanza en régimen de mañana y tarde), así como el criterio para la selección de posibles adjudicatarios consistente en atender de modo preferente las solicitudes de «aquellos Centros que escolaricen con carácter exclusivo el alumnado de una zona» (art. 5.1 de las Ordenes ministeriales relativas a los Centros de Formación Profesional y art. 6.1 de la Orden ministerial referida a los Centros de EGB).

La fundamentación de Derecho de la demanda de amparo puede resumirse como sigue:

A) Tras dar por cumplidos los presupuestos procesales necesarios para la interposición del presente recurso y después de fundamentar su propia legitimación, el Ministerio Fiscal identifica como derechos presuntamente vulnerados por la Sentencia recurrida los reconocidos en los artículos 14 y 27 de la Constitución, señalando como titulares agraviados de tales derechos a los Centros docentes que «no habiendo sido parte en el proceso contencioso-administrativo resultan, sin embargo, afectados por la Sentencia recaída en el mismo». Se aducen, también los «intereses generales relativos a la educación ... respecto de los que no puede ser ajeno el Ministerio Fiscal».

B) Reprocha el demandante a la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo una incorrecta interpretación tanto del derecho de libertad de enseñanza como del reconocido en el art. 14 de la Constitución, error éste que habría de ser corregido por el Tribunal Constitucional, porque del mismo se seguiría la lesión de derechos fundamentales denunciada. Por lo que al derecho reconocido en el segundo inciso del art. 27.1 de la Constitución se refiere, su defectuoso entendimiento por el Tribunal Supremo habría llevado a integrar en este derecho un «derecho constitucional a subvención» que, como tal, no deriva inmediatamente del art. 27.9 de la Constitución. En lo relativo a la incorrecta interpretación del art. 14 de la norma fundamental -de la que derivaría una lesión de este mismo derecho para quienes no fueron parte en el proceso «a quo»-, el Ministerio Fiscal argumenta el

respeto a aquel principio por parte de las Ordenes ministeriales impugnadas y, en parte, anuladas. Estas disposiciones no habrían conculcado el derecho a la igualdad porque las condiciones y criterios para la adjudicación que incorporaron contaban con una justificación razonable suficiente, propiciando la mayor eficacia del sistema educativo, en «capas más extensas de la población escolar». Sí deparó, por el contrario, la discriminación del fallo del Tribunal Juzgador en este caso porque, desconociendo la desigualdad de situaciones fácticas presentes (y debidamente asumidas por las Ordenes ministeriales impugnadas), concluyó en una parificación que provocó, en definitiva, «un tratamiento igual para situaciones desiguales». Esta lesión, por «interpretación no razonable», del derecho declarado en el art. 14 de la Constitución habría de ser reparada ahora por el Tribunal Constitucional, ajustando tal interpretación a la que deriva ya de su doctrina en esta materia.

En el *petitum* se solicita del Tribunal Constitucional que, admitiendo a trámite la demanda y requiriendo del Tribunal «a quo» la remisión de las actuaciones y el emplazamiento de cuantos han sido parte en el proceso contencioso-administrativo, declare finalmente la nulidad de la Sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo por lesionar ésta los derechos reconocidos en los arts. 14 y 27 de la Constitución, determinando la correcta interpretación del principio de igualdad por referencia al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, así como respecto del contenido del art. 27.9 de la Constitución.

En otrosí, invocando el art. 56.1 de la LOTC, se interesa la suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada ya que teniendo en cuenta que las subvenciones afectadas corresponden al curso escolar 1984-1985, la efectividad de esta resolución alteraría el sistema de concesiones, con el riesgo de que la eventual estimación de la demanda llevaría a la rectificación de dicho sistema «con evidente perjuicio para el conjunto de los Centros privados de toda la Nación». De otra parte, la concesión ahora de la suspensión solicitada no afectaría de modo irreparable a los beneficios que de la Sentencia recurrida derivan para los Centros que accionaron ante la jurisdicción contencioso-administrativa ya que, caso de desestimarse el recurso, dichos beneficios podrían ser dispensados debidamente por la Administración.

Segundo.-Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el día 25 de marzo, el Abogado del Estado compareció diciendo que, por entender que en la Sentencia impugnada se lesionaban derechos fundamentales de los ciudadanos, suplicaba se le tuviera por parte en el procedimiento de amparo.

Tercero.-En Providencia del 27 de marzo, la Sección Cuarta de la Sala Segunda acordó admitir a trámite el recurso de amparo interpuesto y tener por parte actora al Ministerio Fiscal. Asimismo, se dispuso dirigir atenta comunicación al excelentísimo señor Presidente del Tribunal Supremo interesándole la remisión de las correspondientes actuaciones y el emplazamiento de cuantos hubiesen sido parte en el proceso antecedente para su comparecencia ante el Tribunal en el término de diez días. Se acordó, también, la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del anuncio de la interposición del recurso de amparo para la posible comparecencia de

los interesados dentro del plazo de diez días, así como la formación de pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión de la ejecución del acto recurrido.

Cuarto.-En Providencia del 10 de abril, la Sección Tercera de la Sala Segunda acordó unir a las actuaciones el escrito presentado por el Abogado del Estado y tener por parte al mismo en el recurso de amparo.

Quinto.-Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 3 de mayo, don Alejandro García Yuste, Procurador de los Tribunales y de la Confederación Española de Centros de Enseñanza, se personó ante el Tribunal pidiendo se le tuviera por comparecido y parte en el recurso de amparo.

Sexto.-Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal el día 6 de mayo, don Antonio Roncero Martínez, Procurador de los Tribunales de Madrid, en nombre y representación de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE) y de la Federación de Sindicatos Independientes del Estado Español, compareció suplicando se le tuviera por parte demandada y formulando las siguientes alegaciones en contra de la admisibilidad del recurso:

a) No es, en primer lugar, admisible un recurso de amparo promovido por el Ministerio Fiscal contra una Sentencia del Tribunal Supremo que anula un acto o disposición administrativa recurrida por los titulares del derecho fundamental violado. Del art. 53.2 de la Constitución deriva, en efecto, que la garantía jurisdiccional en este precepto prevista se establece en protección de las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos para obtener, a través de los Tribunales ordinarios y, en su caso, por medio del recurso de amparo constitucional, la tutela debida de aquellas libertades y derechos. De otra parte, el art. 162 de la Constitución legitima, en su apartado «b», para la interposición de un recurso de amparo a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal. Esta última ampliación de la legitimación procesal no contradice, sin embargo, la finalidad del recurso de amparo, según queda ésta establecida en el citado art. 53.2 de la Constitución. Se trata sólo de que, como en el caso de los delitos perseguibles de oficio, se ha entendido que la violación por los poderes públicos de los derechos y libertades es una ofensa tal al orden constitucional que aquellas Magistraturas deben actuar, ya porque así se lo pide, recabando su auxilio procesal, el particular, ya porque éste haga dejación de su derecho. Ahora bien, a diferencia de otras intervenciones del propio Ministerio Fiscal en el proceso de amparo, ésta tiene el carácter de una intervención subrogatoria, actuando el Ministerio Fiscal por subrogación del particular titular del derecho violado. La legitimación, pues, del Ministerio Fiscal para promover un recurso de amparo queda condicionada por la finalidad de este recurso, según la Constitución, finalidad que es la de defender y tutelar derechos individuales, no la de defender a la Administración autora de la disposición o resolución recurrida, y menos aún cuando el particular ya ha sido satisfecho en su pretensión por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

b) Esta interpretación se refuerza con el análisis de los correspondientes preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Así, en su art. 41.3 dispone que en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso, lo que significa que el Ministerio Fiscal tiene acceso al recurso de amparo cuando un particular no haya obtenido en la vía previa de la Ley 62/1978 satisfacción a su pretensión, pero no viceversa. Esto no queda contradicho por el art. 46.2 de la misma LOTC, ya que la comunicación que se prevé en este precepto a los posibles agraviados por la interposición del recurso de amparo por el Ministerio Fiscal atiende al supuesto de que un acto o disposición administrativa que lesiona libertades o derechos fundamentales de un particular depare, también, derechos o beneficios para terceros, que no pueden ser perjudicados sin ser oídos. Esta idea se completa con lo dispuesto en el art. 47.1, que habilita para comparecer en el proceso de amparo como demandado o coadyuvante, a cualquiera que quede favorecido por la decisión, acto o hecho en razón del cual se formule el recurso o que ostente un interés legítimo en el mismo. Tampoco argumenta en contra de esta interpretación lo previsto en el art. 47.2 de la LOTC, según el cual el Ministerio Fiscal intervendrá en todos los procesos de amparo en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley. Este precepto se refiere, con carácter general, a las distintas fases procesales en que el Ministerio Fiscal interviene en la tramitación del recurso de amparo y, por ello, ni amplía ni restringe su legitimación para interponerlo, que es el problema aquí planteado. En definitiva, pues, cuando un particular ha obtenido ya de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la tutela frente a la violación de sus derechos o libertades por la Administración, el tema queda cerrado, de acuerdo con el art. 53.2 de la Constitución y los demás preceptos concordantes examinados. Por ello, se suplica a la Sala declaración de inadmisibilidad del recurso de amparo.

Séptimo.-Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 6 de mayo, don Aquiles Ulrich Dotti, Procurador de los Tribunales, actuando en nombre de la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia, compareció ante el Tribunal suplicando se le tuviera por personado y parte en la representación ostentada y como demandado en el presente recurso de amparo.

Octavo.-En escrito registrado en el Tribunal el día 14 de mayo, don Paulino Monsalve Gurrea, Procurador de los Tribunales y de la Confederación Española de Padres de Alumnos (CEAPA), compareció ante el Tribunal, suplicando se le tuviera por comparecido y parte, en la señalada representación, en el presente recurso de amparo.

Noveno.-Por Providencia de 29 de mayo, la Sala Segunda acordó:

a) Acusar recibo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo de las actuaciones remitidas.

b) Tener por personados como partes, en nombre de quienes comparecen en el presente recurso, a los señores Procuradores citados en los antecedentes quinto, sexto, séptimo y octavo que preceden.

c) De conformidad con el art. 52.2 de la LOTC, sustituir el trámite de alegaciones por la celebración de vista oral y, a este fin, poner de manifiesto las actuaciones a las partes por plazo común de diez días. Se señaló para la vista pública la audiencia del día 26 de junio, a las diez horas y treinta minutos, designándose como Ponente al Magistrado excelentísimo señor don Francisco Rubio Llorente.

Décimo.-En el acto de la vista, el Ministerio Fiscal reiteró, sin alteraciones, las pretensiones hechas valer en la demanda y los fundamentos entonces expuestos. El Abogado del Estado, adhiriéndose a la demanda de amparo del Ministerio Fiscal, pidió, asimismo, que se declarara la nulidad de la Sentencia impugnada, reconociéndose el derecho de todos a la educación y haciéndose los pronunciamientos precisos para el restablecimiento de las titularidades subjetivas y del sistema educativo plural. Se adhirió también al recurso de amparo el Letrado don Fernando Elola-Olaso Arraiza, en nombre de la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos. Informaron seguidamente los Letrados don José Ramón Parada Vásquez, en nombre de la Confederación Española de Centros de Enseñanza; don Jesús González Pérez, en representación de la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos, y don Fernando Garrido Falla, en nombre de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza y de la Federación de Sindicatos Independientes del Estado Español. Pidieron todos ellos la inadmisión del presente recurso de amparo o, subsidiariamente, su desestimación, y solicitaron los dos Letrados citados en primer lugar la imposición de la costas a la parte contraria. Asimismo, don José Ramón Parada y don Jesús González Pérez impugnaron la legitimación en el proceso de la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Antes de entrar en el fondo del presente recurso es necesario resolver dos cuestiones previas suscitadas por las partes demandadas en el acto de la vista y relativas, de un lado, a la comparecencia en el proceso de la Confederación Española de Padres de Alumnos (CEAPA), y, de otro, a la legitimación hecha valer por el Ministerio Fiscal al promover la demanda de amparo.

Alegaron en cuanto al primer punto los demandados que la personación de la Confederación citada se hizo defectuosamente, por no haber acreditado en ningún momento su representante la condición procesal en que dicha personación se producía, habiendo omitido, asimismo, la debida precisión de cuál fuera el interés propio afectado en el procedimiento en curso. Esta alegación, sin embargo, no resulta pertinente en este estadio del proceso. En providencia dictada el día 29 de mayo, esta Sala acordó, en efecto, entre otras determinaciones, tener por personado en el presente recurso a don Paulino Monsalve Gurrea, en nombre de CEAPA, comparecencia ésta producida al amparo de lo previsto en el apartado segundo del

art. 46 de la LOTC, según aseveró la interesada en su escrito inicial de personación, del 10 de mayo. Aquella providencia no fue, en este extremo, recurrida por quienes en la vista invocaron un defecto de constitución como parte de la CEAPA, recurso que pudo haberse interpuesto de acuerdo con lo previsto en el art. 93.2 de la LOTC. Esta inacción de quienes hoy comparecen como demandados y el estadio actual del procedimiento hacen ya difícil tomar en consideración este alegato. Pero es que además, y al margen tal vez de posibles defectos formales aludidos en el acto de la vista y de los que ningún daño ha podido seguirse para la posición procesal de ninguna de las partes, la **comparecencia en los recursos de amparo promovidos por el Ministerio Fiscal está abierta a quienes, sin haber sido parte en el proceso previo estén interesados en su resultado (art. 46.2 de la LOTC) y este Tribunal entiende que está fuera de dudas el interés que una Confederación de Asociaciones de Padres de alumnos puede tener en la decisión que se adopte sobre una sentencia dictada en recurso contencioso-administrativo iniciado por, entre otros, una Confederación Católica del mismo género.**

La segunda de las cuestiones previas antes aludidas concierne a la legitimación que cabe reconocer para promover este recurso al Ministerio Fiscal y se concreta en una petición de inadmisión del mismo formulada por los demandados, en la que se aduce que, ejerciendo esta acción, el Ministerio Público no habría interpuesto, en rigor, un recurso de amparo, sino una acción «en interés de ley», en la que no se concreta la identidad de los supuestos agraviados en sus derechos fundamentales a causa de la Sentencia impugnada y en la que, por otra parte, se viene a desconocer el carácter de este recurso cuando lo promueve el Ministerio Fiscal, supuesto éste en el que no se puede pretender, como aquí se hace, la anulación de una Sentencia que, justamente, amparó a quienes comparecen hoy como demandados en sus derechos fundamentales.

La legitimación para recurrir en amparo que la Constitución atribuye al Ministerio Fiscal en el apartado 1.b) de su art. 162 y que aparece igualmente recogida en el punto 1.b) del art. 46 de la LOTC, se configura como un *ius agendi* reconocido a este órgano en mérito a su específica posición institucional, funcionalmente delimitada en el art. 124.1 de la norma fundamental. Promoviendo el amparo constitucional, el Ministerio Fiscal, defiende, ciertamente, derechos fundamentales, pero lo hace, y en esto reside la peculiar naturaleza de su acción, no porque ostente su titularidad, sino como portador del interés público en la integridad y efectividad de tales derechos. Esta legitimación, según se desprende del tenor literal del citado apartado 46.1.b) de la LOTC, y como corresponde también a su carácter institucional, no queda condicionada a la exigencia de haber actuado como parte el Ministerio Público en el proceso judicial antecedente, exigencia ésta que privaría de sentido a la propia previsión constitucional y legal de la legitimación que se considera, aunque sí ha de decirse que ésta no puede desplegarse, en virtud del carácter subsidiario del recurso de amparo, sino una vez que haya recaído, en la vía jurisdiccional ordinaria, resolución firme.

Los reproches dirigidos por los demandados a la legitimación procesal, en este caso del Ministerio Fiscal, no pueden así compartirse, ni acogerse, por lo mismo, su petición de inadmisión del recurso a causa de tales supuestos defectos. La invocada falta de precisión en la fijación de los hechos que dan lugar a la demanda, de ser cierta, no afecta a la legitimación que se ha querido controvertir, consistiendo sólo, como es claro, en un defecto instrumental del escrito de interposición del recurso; defecto que, por lo demás, no cabe apreciar en el caso actual, pues la demanda satisface las condiciones de claridad y precisión indispensables requeridas por el art. 49.1 de la LOTC. De otra parte, **la no identificación individualizada en la demanda de los sujetos singularmente agraviados en sus derechos fundamentales por la resolución judicial impugnada** (alegato que reproduce casi exactamente el que, frente a la Sentencia impugnada y las demandas que la originaron, hace el Ministerio Fiscal), **ni puede asociarse a dicha invocada imprecisión en la formulación del recurso, ni bastaría por sí sola, para concluir, anticipadamente, en la inexistencia de las lesiones de derechos argüidas, porque, sin perjuicio del examen de fondo de la pretensión, aquella determinación subjetiva puede no ser posible en ciertos supuestos, según se admite claramente en el art. 46.2 de nuestra Ley Orgánica.**

Tampoco puede compartirse la tesis adelantada por la defensa de los demandados en orden a cómo, al recurrirse por el Ministerio Fiscal una Sentencia estimatoria que basó su fallo en los derechos fundamentales de aquéllos, se habría desnaturalizado el cauce del amparo constitucional. De tal premisa, y como consideración sólo preliminar, no cabe derivar dicha conclusión porque, como es obvio, **el reconocimiento de derechos fundamentales en una resolución judicial ordinaria no es obstáculo para la consideración, si así se pide, de las hipotéticas lesiones de los derechos y libertades de otros que tal acto haya podido deparar, posibilidad ésta que no es descartable, de principio, cuando la decisión judicial hizo aplicación, como en este caso, del principio de igualdad.**

2. Despejadas estas cuestiones preliminares es hora ya de entrar en el análisis de los fundamentos que apoyan la pretensión de amparo y de los que, correlativamente y para oponerse a ella, han sido aducidos por los codemandados. Estos fundamentos son de dos géneros, pues de una parte se ha sostenido, en términos genéricos, la «incorrección» de la interpretación constitucional en que se apoya la Sentencia impugnada e incluso, se ha dicho en el acto de la vista, la «extralimitación» en la que el Tribunal Supremo habría incurrido al dictarla y, de la otra se ofrece, ya más en concreto las razones por las que dicha Sentencia habría infringido los arts. 14 y 27 de la Constitución. Reservaremos este punto de nuestros fundamentos a la consideración de los primeros para ocuparnos más adelante de los pertenecientes al segundo género.

La Sentencia impugnada, se nos dice, viene a resolver una especie de «cuestión de inconstitucionalidad en abstracto» en la que no se protegen derechos de nadie en concreto (alegato que también guarda un curioso paralelismo con el reproche que los

demandados hacen al presente recurso como «recurso abstracto», «no basado en hecho, sino en temores», etc.) y la resuelve, además, apoyada en una interpretación inadecuada de la Constitución frente a la que se nos piden aclaraciones e ilustración. Es obvio que esta última petición no puede ser atendida, pues si bien **«la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las Sentencias y Autos que resuelvan los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad»** (art. 40.2 de la LOTC) esa corrección no puede ser objeto de la pretensión y, desde luego, no cabe en modo alguno como objeto específico de un recurso de amparo.

En el presente caso, lo que parece dar algún sentido a la petición y a los referidos alegatos de incorrecta interpretación constitucional y extralimitación de funciones en el hecho de que, **prescindiendo de todo juicio de legalidad que**, a su entender (considerando tercero de la Sentencia impugnada) no había sido objeto del recurso, **la Sala sentenciadora procedió a contrastar directamente con la Constitución las Ordenes ministeriales que ante ella se recurrían, de manera que su decisión se proyecta directamente sobre éstas, sin la mediación del legislador. En esta situación se crea, como decimos, la apariencia de que, de no ser corregido por este Tribunal como intérprete supremo de la Constitución** (art. 1 de la LOTC) **la decisión judicial que se reputa errada se coloca en el lugar de la ley e impone a la Administración límites o condiciones que ésta juzga inadecuados. Tampoco esta apariencia puede dar lugar, sin embargo, ni a la estimación del recurso** (pues es claro que ni la interpretación supuestamente incorrecta, ni la también hipotética actuación *ultra vires* lesionan en sí mismos, en los términos abstractos en los que ahora razonamos, derecho fundamental alguno) **ni a esa especie de petición subsidiaria de aclaración a que antes nos referimos**

Es cierto que, **en toda su actuación y más especialmente en aquellos casos en los que, en conexión con los derechos fundamentales que ella garantiza, la Constitución contiene una específica reserva de ley, los Tribunales del orden contencioso-administrativo han de anteponer el examen de legalidad al de constitucionalidad, pues si falta la norma habilitante o el tenor de la reglamentación la contradice, no procede ya, sólo por eso, el contraste directo de esta última con la Constitución y sí, por el contrario, el precepto reglamentario que se considera lesivo de un derecho fundamental es concorde con la ley** (sea cual fuere el motivo de la concordancia) **será la ley misma el origen de la lesión y habrá de cuestionarse ante nosotros su constitucionalidad. Un modo de proceder distinto no vulnera, sin embargo, los derechos fundamentales y nuestra Ley Orgánica (art. 54) nos prohíbe hacer sobre las decisiones judiciales traídas ante nosotros otras consideraciones que no sean las indispensables para apreciar la existencia o inexistencia de lesión de los derechos fundamentales para los que se busca amparo.** Los codemandados han argüido que las mencionadas Ordenes ministeriales se había producido sin la necesaria cobertura legal y, por tanto, implícitamente, en violación de la reserva de

ley que impone el art. 27.9 de la C. E. Tal argumento, de ser cierto, ofrecería una base para la impugnación de esas órdenes por infracción del principio de legalidad y, en cuanto se entendiese que el mencionado precepto consagra un derecho fundamental, también ante nosotros en esta vía de amparo. Esa impugnación no se ha producido, sin embargo, ni ante el Tribunal Supremo ni ahora ante este Tribunal, pues el recurrente no pretende la invalidación de las Ordenes ministeriales, sino, por el contrario, su íntegra preservación.

3. En la demanda de amparo y en el acto de la vista se ha sostenido la infracción por la Sentencia recurrida de los derechos fundamentales declarados en los artículos 14 y 27.1 de la Constitución, en lo relativo, este último precepto, al reconocimiento del derecho de todos a la educación. Ambas hipotéticas lesiones, destacada la primera por el Ministerio Fiscal en la demanda y la segunda en el acto de la vista por el Abogado del Estado, han de considerarse ahora separadamente porque su verificación se alega desde planteamientos diversos y porque, en todo caso, una pretendida violación del derecho reconocido en el art. 27.1 de la Constitución «en relación» con el principio enunciado en su art. 14, o viceversa, no sería, en definitiva, sino una conculcación de aquel derecho fundamental sustantivo, que tiene en sí mismo, en su contenido esencial, y no en la regla que sienta la igualdad de todos ante la ley, la medida de la constitucionalidad de los actos que le afecten. El rasgo común, con todo, a uno y otro de estos motivos de la queja constitucional, viene dado por el argumento que sirve de base a todo el recurso, esto es, el de que la Sentencia impugnada incurrió en conculcación de los citados derechos fundamentales al invalidar algunas de las condiciones y criterios para la adjudicación de subvenciones que, en las Ordenes ministeriales entonces enjuiciadas, venían a distinguir a determinados Centros; los mismos que, una vez anulados aquellos requisitos y criterios, verían hoy mermadas sus posibilidades de acceso a las subvenciones y a la consecución de éstas en la medida suficiente.

La pretendida vulneración del principio de igualdad de que en este punto nos ocupamos se conecta así con una concreta reglamentación del sistema subvencional a la educación y, por consiguiente, su análisis requiere algunas precisiones sobre la relación que media sobre los distintos preceptos incluidos en el artículo 27 de nuestra Ley fundamental, pues mientras algunos de ellos consagran derechos de libertad (así, por ejemplo, apartados 1, 3 y 6), otros imponen deberes (así, por ejemplo, obligatoriedad de la enseñanza básica, apartado 4), garantizan instituciones (apartado 10), o derechos de prestación (así, por ejemplo, la gratuidad de la enseñanza básica, apartado 3) o atribuyen, en relación con ello, competencias a los poderes públicos (así, por ejemplo, apartado 8), o imponen mandatos al legislador. La estrecha conexión de todos estos preceptos, derivada de la unidad de su objeto, autoriza a hablar, sin duda, en términos genéricos, como denotación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación, o incluso el derecho de todos a la educación, utilizando como expresión omnicomprendensiva la que el mencionado artículo emplea

como fórmula liminar. Este modo de hablar no permite olvidar, sin embargo, la distinta naturaleza jurídica de los preceptos indicados.

El derecho de todos a la educación, sobre el que en buena parte giran las consideraciones de la resolución judicial recurrida y las de quienes hoy la impugnan, **incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4.º de este artículo 27 de la norma fundamental. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el número 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9.º, de las correspondientes ayudas públicas a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca.**

El citado artículo 27.9, en su condición de mandato al legislador, no encierra, sin embargo, un derecho subjetivo a la prestación pública. Esta, materializada en la técnica subvencional o, de otro modo, habrá de ser dispuesta por la Ley exigencia que, como antes decimos, invocada en la vista por la defensa de los demandados, no fue argüida en el recurso contencioso-administrativo ni tomada en cuenta por el Tribunal «a quo», Ley de la que nacerá, con los requisitos y condiciones que en la misma se establezcan, la posibilidad de instar dichas ayudas y el correlativo deber de las Administraciones públicas de dispensarlas, según la previsión normativa.

El que en el artículo 27.9 no se enuncie como tal un derecho fundamental a la prestación pública y el que, consiguientemente, haya de ser sólo en la Ley en donde se articulen sus condiciones y límites, no significa, obviamente, obviamente, que el legislador sea enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo. La Ley que reclama el artículo 27.9 no podrá, en particular, contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo y deberá, asimismo, configurar el régimen de ayudas en el respecto al principio de igualdad. Como vinculación positiva, también, el legislador habrá de atenerse en este punto a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público, porque la acción prestacional de los poderes públicos ha de encaminarse a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado nuestra Constitución (artículos 1.1, 9.2, y 31.2, principalmente). Desde esta última advertencia, por lo tanto, no puede, en modo alguno, reputarse inconstitucional el que el legislador, del modo que considere más oportuno en uso de su libertad de configuración, atienda, entre otras posibles circunstancias, a las condiciones sociales y económicas de los destinatarios finales de la educación a la hora de señalar a la Administración las pautas y criterios con arreglo a los cuales habrán de dispensarse las ayudas en cuestión. No hay, pues, en conclusión, y como dijimos en el fundamento decimoprimer de nuestra Sentencia de 27 de junio (RTC 1985\77), un deber de ayudar a todos y cada uno de los Centros

docentes, sólo por el hecho de serlo, pues la Ley puede y debe condicionar tal ayuda, de conformidad con la Constitución, en la que se enuncia, según se recordó en el mismo fundamento jurídico, la tarea que corresponde a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias, a fin de que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas.

Pero, justamente porque el derecho a la subvención no nace para los Centros de la Constitución, sino de la Ley, la Sentencia impugnada, al modificar las condiciones y criterios para la subvención, no ha incurrido, sólo por ello, y sea cual sea la corrección constitucional de su juicio (en la que no podemos entrar por las razones antes expuestas, pero que en modo alguno resulta vinculante para este Tribunal), en vulneración alguna de derecho fundamental, inexistente en nuestro ordenamiento como pretensión subjetiva a la prestación pública en favor de los Centros docentes privados. Tampoco, desde otra consideración, se ha deparado en ella, como en la demanda se dice, discriminación alguna, jurídicamente relevante, en disfavor de los Centros que ostentaban las condiciones hoy invalidadas. Se ha sostenido en la demanda, en efecto, que en la Sentencia del Tribunal Supremo, al producirse una parificación mayor entre instituciones educativas, respecto de la que establecían inicialmente las Ordenes ministeriales, se habría venido a tratar igual lo que sería, en sí, diferente, quebrando, de este modo, el principio enunciado en el artículo 14 de la Constitución. Implícita, pero inequívocamente, pues se viene a afirmar que este precepto constitucional encierra no ya sólo una prohibición del trato desigual ante situaciones subjetivas análogas, sino, más simplemente, la interdicción de la identidad de régimen jurídico entre sujetos en posiciones fácticas diferentes.

Expuesta en tales términos, tal normativa impeditiva de lo que habría de llamar «discriminación por indiferenciación» no puede situarse en el ámbito del artículo 14 de la Constitución. La igualdad declarada en este precepto, la única amparable en este cauce procesal, es la que impone que, ante situaciones no disímiles, «la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos» (Sentencia 75/1983, de 3 de agosto, fundamento jurídico 2.º) (RTC 1983\75), y por ello, lo que el artículo 14 de la C. E. impide es la distinción infundada o discriminación. Según hemos dicho anteriormente, el legislador puede, en el respeto al canon de razonabilidad que le impone el artículo 14, diferenciar entre supuestos y hasta debe hacerlo, en obediencia a otros preceptos constitucionales, cuando su acción se orienta a la adjudicación de prestaciones a particulares. Esta última vinculación positiva, sin embargo, es sólo relevante en el examen abstracto de la constitucionalidad de la Ley, porque no existe, antes de ella, un derecho fundamental a la singularización normativa. En la misma medida, la queja planteada en la demanda a partir del principio enunciado en el artículo 14 de la Constitución carece de fundamento en un recurso de amparo.

4. Se alegó también en el acto de la vista, como derecho igualmente vulnerado, el que ostentan todos a la educación, de acuerdo con el artículo 27.1 de la norma fundamental. **Este derecho sólo podría considerarse violado, o bien integrando en su contenido un hipotético derecho a la subvención, o bien tras de apreciar que, por los cambios en los criterios y condiciones subvencionales deparados por la Sentencia que juzgamos, se habría provocado la privación actual y efectiva del derecho de algunos a la educación gratuita.** Del primero de estos supuestos nada hay que añadir ahora a lo expuesto en el fundamento que antecede, siendo del todo claro que **el derecho a la educación** -a la educación gratuita en la enseñanza básica- **no comprende el derecho a la gratuidad educativa en cualesquiera Centros privados, porque los recursos públicos no han de acudir, incondicionadamente, allá donde vayan las preferencias individuales.** Tampoco, desde otro punto de vista, es determinable ahora jurídicamente una privación de aquel derecho a la educación, a resultas de los cambios introducidos por la Sentencia en la normativa reguladora de la adjudicación administrativa de subvenciones. Una tal hipotética lesión sólo sería apreciable al término del procedimiento administrativo que se considera y no sería constitucionalmente relevante, de otro lado, sino por referencia al eventual desconocimiento por la Administración de los principios constitucionales que, como se ha dicho en el fundamento anterior, orientan y limitan la asignación del gasto público. En tal supuesto, distinto al del que hoy conocemos, quedarían abiertos a los interesados los remedios jurisdiccionales aptos para el control del actuar administrativo y, en su caso, esta misma vía del amparo constitucional.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Madrid, diez de julio de mil novecientos ochenta y cinco.-Jerónimo Arozamena Sierra.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez Picazo y Ponce de León.-Francisco Tomás y Valiente.-Antonio Truyol Serra.-Francisco Pera Verdaguer.-Firmados y rubricados.