



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 2 / 1990

La Laguna, a 1 de marzo de 1990.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre una *Proposición de Ley de Iniciativa Popular de retribuciones del funcionamiento docente no universitario, presentada ante la Cámara por la Comisión promotora de acuerdo con la Ley Autonómica 10/1986 de 11 de diciembre (EXP. 1/1990 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

El presente dictamen, solicitado con carácter preceptivo conforme el artículo 5.2 de la citada Ley de Iniciativa Legislativa Popular y lo dispuesto en el art. 10.7 de la Ley 4/1984 de 6 de julio del Consejo Consultivo de Canarias, tiene por objeto determinar si la Proposición de Ley presentada ante el Parlamento autónomo por la Comisión promotora reúne los requisitos de admisibilidad a que se refiere el artículo 5.3 de la Ley 10/1986 de Iniciativa Legislativa Popular y si es conforme con la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y el resto del Ordenamiento jurídico en lo que fuese de aplicación.

II

El contenido de la propuesta legislativa a dictaminar tiene por finalidad la equiparación retributiva entre funcionarios docentes y no docentes, instrumentándose mediante el establecimiento de un complemento específico lineal e indiferenciado cuyos costes económicos serán valorados por una comisión compuesta por representantes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes;

* Ponentes: Sr. Alcaide Alonso.

Presidencia y Economía y Hacienda, así como de las Juntas de personal docente no universitario.

Trataremos inicialmente algunos de los requisitos de admisibilidad contemplados en el art. 5.3 ya mencionado. El apartado a) se refiere a las materias excluidas de la Iniciativa Popular relacionadas en el art. 2 de las que únicamente podrían plantear problemas a este caso la relativa a la naturaleza presupuestaria de la proposición y principalmente la referida a la competencia de la Comunidad Autónoma.

1. La interpretación que haya de darse al término "materia presupuestaria" ha de ser restrictiva, como ya se expuso en dictamen anterior de este Consejo (DCC 4/1987, de 16 de marzo) al que nos remitimos. Y ello porque toda propuesta legislativa va a tener en la inmensa mayoría de los casos un necesario reflejo en la ejecución del presupuesto, por lo que si en estos casos se obstara su tramitación, estaríamos vaciando de contenido la facultad que otorga la Ley de iniciativa legislativa popular y, en definitiva, el derecho constitucionalmente reconocido y amparado de participación en los asuntos públicos (art. 23.1, CE). Es por ello por lo que el art. 5.3.a) de la Ley 10/1986 debe entenderse aplicable a las iniciativas legislativas "que por implicar una especial previsión de ingresos y gastos con expreso reflejo en los Presupuestos generales de la CAC (...)" son las que han de reputarse que interesan a "materia presupuestaria" a efectos de su exclusión.

Como ya se señaló en el dictamen al que anteriormente nos remitimos:

"estando estatutariamente reservada al Gobierno autónomo la elaboración del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de la C.A.C. (art. 59.c.EACan) y existiendo, consiguientemente una norma que obliga al legislador autonómico a recabar la conformidad o disconformidad del Gobierno de Canarias respecto a la tramitación de una Proposición de Ley si la misma implicara aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 123.2 R.P.C)" (DCC 4/1987).

En el mismo dictamen, y a mayor abundamiento, se argumentó lo siguiente:

"no se puede pasar por alto que nuestro Ordenamiento Constitucional se inspira en el principio favor Libertatis que oportunamente recuerda, entre otras muchas la STC 66/1985 de 23 de mayo, al señalar que "El lugar privilegiado que en la economía general de nuestra Constitución ocupan los derechos fundamentales y libertades públicas que en ella se consagran está fuera de toda duda. De ello resultan no sólo la

inconstitucionalidad de todos aquellos actos del poder, cualquiera que sea su naturaleza y rango, que los lesionara, sino también la necesidad de interpretar la Ley en la forma más favorable a la maximalización de su contenido". (DCC 4/1987).

Este criterio aplicado en el presente caso nos lleva a que la creación del complemento propuesto ha de tener incidencia presupuestaria, pero no es la Proposición analizada un texto donde su objeto y propuesta sea un estudio de ingresos y gastos globalmente considerados y sistematizados en orden a conformar un presupuesto General, ni siquiera las partidas presupuestarias de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Para aclarar esta idea de lo que haya de entenderse por incidencia presupuestaria acudiremos a la definición legal del presupuesto contenida en el art. 48.1 del Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, según el cual "los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada conjunta y sistemática de: a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. b) La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social (...), y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente. c) (...) d) (...)". Por su parte, en nº 2 del mismo artículo matiza que en los Presupuestos Generales del Estado se consignará de forma ordenada y sistemática el importe de los beneficios fiscales que afecten a los Tributos del Estado".

Lo que interesa destacar de esta definición legal es que el presupuesto es una "expresión conjunta y sistemática", notas ambas ausentes en la Proposición que se nos somete a dictamen. En ella lo único que hay es una propuesta de actuación de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) en un determinado sentido que, naturalmente, tiene una incidencia o un reflejo en la ejecución o en la elaboración de futuros presupuestos, pero no es -a los efectos de la Ley 10/1986- materia presupuestaria, ya que al ser el presupuesto una expresión conjunta y sistemática de multitud de factores, su redacción implica la valoración de toda la actividad pública o de una amplia parcela de la misma para su cuantificación, pretensión esta última que está muy alejada de la realidad de la propuesta legislativa analizada.

2. Por lo que respecta a la competencia de la CAC para incidir normativamente en la materia sobre la que versa la Proposición de Ley interesada, se significa que la

Comunidad ostenta diversos títulos competenciales habilitantes al efecto. Estos son, a tenor de la Constitución y del EACan, los que resultan de los arts. 149.1.18ª, CE, que reserva como materia exclusiva del Estado “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios (...)” - fundamento con el que aquél ha dictado la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, modificada posteriormente por la Ley 23/1988, de 18 de julio, constituyendo la normativa básica a cuyos límites han de acomodarse el ejercicio de las competencias autonómicas que inciden sobre la misma materia-, y 32.2, EACan, según el cual “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen jurídico de la Administración Canaria y de sus funcionarios (...)”.

Con fundamento en dicho título la CAC se ha dotado de la Ley 2/1987 de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, regulándose en su título VII el régimen retributivo de los funcionarios, en particular el art. 82, el cual viene a ser una trasposición en el ordenamiento autonómico del art. 23 de la Ley 30/1984 que tiene carácter de norma básica para todo el Estado.

El problema de la competencia de la CAC se formula concretamente en el sentido de si le es posible regular las cuantías de las remuneraciones que se hayan de abonar a sus funcionarios a través de retribuciones complementarias; analizar qué posibilidades de normación goza la CAC en el ámbito de la normativa básica.

Del análisis de los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984 resulta que lo que se considera básico son los conceptos retributivos, es decir, la estructura de las remuneraciones que han de percibir los funcionarios. La existencia de sueldos, trienios y pagas extraordinarias como retribuciones básicas, que han de ser además, conforme el art. 24.1, “iguales en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los grupos en que se clasifican los Cuerpos, Escalas, Categorías o Clases de funcionarios; y la de las retribuciones complementarias, que han de ser las que diseña la Ley -complementos de destino, específico, de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios- sin que las mismas puedan modificarse en cuanto tales por las distintas Comunidades Autónomas, aunque sí quepa determinar por ellas su cuantía.

Además de la normativa hasta ahora reseñada hemos de tener en cuenta que la CAC tiene también competencias legislativas y de ejecución en materia de

enseñanza, en toda sus extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las leyes que (...) lo desarrollan, (art. 34.A.6º, EACan). Si bien este título competencial no es el principal en el caso que nos ocupa, sí interesa su cita pues es el que nos lleva al RD 2091/1983, de 28 de julio de traspaso de funciones y servicios en materia de educación a la CAC. Este decreto de traspaso -que aunque no transfiere competencias no debe olvidarse sin embargo su valor interpretativo, pues su contenido suele especificar con mayor o menor detalle una relación de funciones que recibe la Comunidad Autónoma y las que retiene el Estado, conforme reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional-. En virtud del anexo del citado RD, apartado B.g), corresponde a la CAC "La ejecución del régimen de retribuciones", reservándose el Estado (apartado C.p) los actos de administración del personal no atribuidos a la CAC, así como el establecimiento de normas generales de coordinación, programación de efectivos, retribuciones (...)"

La cuestión que se plantea es analizar si la fijación de la cuantía de un complemento específico es ejecución del régimen de retribuciones o, por el contrario, sobrepasa este límite.

Teniendo, como hemos visto anteriormente, carácter básico los conceptos retributivos, y correspondiendo a las Comunidades Autónomas su desarrollo, ha de admitirse que aquellas ostentan alguna competencia a la hora de modularla cuantía de las retribuciones, complementando las que por ser básicas, define el Estado.

No existiendo duda alguna sobre la competencia de desarrollo que a la CAC corresponde en materia de retribuciones de sus funcionarios no docentes, los docentes, sin embargo, ostentan la condición de ser un colectivo de funcionarios pertenecientes a cuerpos de ámbito estatal, lo que "no impide el ejercicio de competencias en relación con los mismos por parte de las Comunidades Autónomas que las tengan atribuidas en sus Estatutos" (STC 48/85) y, como hemos visto, la CAC las tiene.

La CAC viene regulando los complementos de destino específicos correspondientes a todos sus funcionarios, incluidos los docentes. Más concretamente, y en relación a estos últimos, a través de sucesivos acuerdos del Gobierno de Canarias de 7 de abril y 21 de mayo de 1987, y 22 de septiembre de 1988. Acuerdos a los que se remite la Ley de Presupuestos de la CAC para 1990 (art. 17.8) y el Decreto 8/1990, de 9 de enero,

por el que se dictan instrucciones sobre el régimen y cuantía de las retribuciones del personal funcionario y altos cargos al servicio de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 1990 (art. 2). Y es que tratándose de cuerpos estatales, la igualdad de retribuciones que impone el art. 24.1 de la Ley 30/1984 se limita solo a las básicas -sueldos, trienios y pagas extraordinarias- por ser éstas retribuciones del cuerpo, en tanto que las complementarias, como retribuciones del puesto de trabajo, las fija, como hemos visto, la CAC. Podría ser discutible que las distintas Comunidades Autónomas fijaran el complemento de destino -pues éste puede llegar a consolidar grado personal y consecuentemente, suponer una verdadera discriminación entre funcionarios del mismo cuerpo con habilitación nacional por el solo hecho de ser diferentes las Comunidades Autónomas donde estén prestando sus servicios-, lo que podría originar desplazamientos en los concursos de traslados de carácter nacional por esa diferente consideración del nivel de complemento de destino. Sin embargo, este problema no se da en absoluto en relación con la figura del complemento específico.

Además de la normativa autonómica citada, otras Comunidades Autónomas con competencias también sobre sus funcionarios fijan la cuantía de estas retribuciones. En Galicia, la Resolución de 12 de septiembre de 1988, modifica los complementos de destino y específico por desempeño de determinados cargos de personal docente dependiente de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria, haciéndolo en este caso en idéntico sentido que el acuerdo de la CAC de 22 de septiembre de 1988, y conforme lo que el Estado había regulado para el ámbito de competencia territorial del Ministerio de Educación y Ciencia, por orden de 18 de julio de 1988. En Andalucía por Acuerdo de 2 de marzo de 1988, para retribuciones del profesorado de enseñanza no universitaria dependiente de la Consejería de Educación y Ciencia. En lo que respecta al País Vasco, su Gobierno ha convenido un acuerdo con las centrales sindicales FETE-UGT, CCOO, y ELA-STV, cuyo contenido en materia de retribuciones es bastante revelador de la situación de disparidad existente en todo el Estado. Así en el título VII del Acuerdo referido cuya validez, se extiende hasta el 31 de diciembre de 1990, manifiesta que "la Administración adquiere el compromiso de que en ningún caso los salarios de los profesores de enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma podrán ser inferiores a los del resto del Estado. Se mantendrá el diferencial existente con respecto al resto de docentes del Estado".

Este texto que entresacamos es revelador, bien a las claras, de la posibilidad jurídica de que existan diferencias retributivas entre funcionarios docentes no

universitarios en el territorio nacional. Diferencias que al no poder existir en los conceptos básicos, ha de ser necesariamente, en los complementarios. Lo que por lo demás se corresponde con la necesidad de no vaciar las competencias autonómicas, dejando un espacio disponible para las respectivas CCAA; siendo justamente éste el margen en el que corresponde a dichas Comunidades determinar la cuantificación del complemento específico en función de la valoración que las mismas deciden asignar a las peculiaridades de los distintos puestos de trabajo.

III

La Proposición presentada tiene por finalidad -como señalamos en el Fundamento anterior- la equiparación retributiva entre funcionarios docentes y no docentes, lo instrumentándose mediante el establecimiento de un complemento específico lineal e indiferenciado cuyos costes económicos serán valorados por una Comisión compuesta por representantes de la Consejería de Educación Cultura y Deportes; Presidencia y Economía y Hacienda así como las Juntas de personal Docente no Universitario. Del citado complemento específico que se propone podemos realizar dos lecturas diferentes, aún cuando se llegue en ambas al mismo resultado.

1. En una interpretación estricta, restrictiva y literal, de lo que pueden suponer los términos indiferenciado y lineal, entendemos que su aprobación tendría por consecuencia la fijación de una cantidad igual para todo el personal docente, sin distinción alguna del cuerpo al que pertenece, es decir, idéntica para los pertenecientes al cuerpo de profesores agregados de Bachillerato, al de E.G.B., etc.

Así entendido, la figura propuesta no parece adaptarse a lo que el art. 23.3.b de la Ley 30/1984, declarado básico, entiende por complemento específico. El citado complemento es, obviamente, un concepto retributivo complementario, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. Pugna, pues, este concepto, fundamentado en condiciones particulares, con la idea de generalidad que se desprende de la indiferenciación y linealidad propuestas como características del mencionado complemento cuya aprobación se insta.

Entendida de esta manera, la pretensión de la propuesta supone una incidencia en el régimen retributivo que no es posible realizar sin sobrepasar los límites impuestos por la normativa básica estatal, en la medida que se pretende crear un concepto retributivo nuevo, diferente al previsto, siendo por este motivo un exceso competencial manifiesto.

2. La segunda interpretación posible de la figura propuesta va encaminada a salvar su adecuación a la normativa básica buscando su conformidad con el concepto que de complemento específico ofrece el art. 23.3.b de la Ley 30/1984 ya señalada. Ello pudiera ser, en principio, posible si lo indiferenciado y lineal del complemento se relativizara y se tomara, no para todos igual, sino manteniendo las diferencias que existen entre los distintos puestos de trabajo del personal docente; es decir, interpretando la propuesta en atención a la finalidad perseguida y no a la literalidad de los términos en que se expresa, de modo que no pudieran considerarse iguales los complementos específicos que correspondan a los profesores de E.G.B., a los de Instituto de Bachillerato, a los directores de centros, etc. (...), en definitiva, a puestos de trabajo diferentes.

Sin embargo, incluso realizando esta interpretación, en aras de agotar el examen de las posibilidades de hacer jurídicamente viable la propuesta, tampoco parece posible encajar el citado complemento específico en los conceptos tasados que menciona los arts. 23.3, b), de la Ley 30/84 y 82.3.b) de la Ley, 2/1987 de la Función Pública Canaria. Y ello porque la única finalidad perseguida por la proposición realizada es la equiparación salarial, y no una diferente cuantificación de los criterios que legalmente se fijan para el establecimiento de un complemento específico, es decir, su "especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad, penosidad o lugar de residencia".

3. La realización de lo pretendido por la Proposición pasaría necesariamente por la comparación con los funcionarios no docentes con los que se pretende la igualdad retributiva y esto supone un problema adicional, sobre el que merece hacer alguna consideración general.

Una somera reflexión en torno al principio que inspira la propuesta debe traer a colación la doctrina sentada por el TC en su sentencia 99/1984, de 5 de noviembre. De la exposición de motivos y art. 1 de la Proposición se deduce claramente que su principio inspirador es el de la igualdad en las retribuciones para salvar lo que se considera una discriminación salarial. A este respecto debe señalarse sin embargo

que, como dice el TC, "toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación, dándose ésta tan sólo cuando la desigualdad esté desprovista de una justificación objetiva y razonable (...)"; "no hay norma jurídica alguna, ni siquiera el art. 14 de la CE, en virtud de la cual todas las categorías de funcionarios con la misma titulación al servicio de las diversas administraciones públicas hayan de tener asegurado un mismo coeficiente multiplicador". (Complemento específico, diríamos en este caso). "La unidad de título -sigue diciendo el Alto Tribunal- no asegura por sí sola la identidad de circunstancias entre unos y otros funcionarios. No es, en efecto, el título, el único factor determinante del coeficiente, interviniendo también otros que pueden tomarse razonablemente en cuenta al fijar el coeficiente de unas categorías u otras de funcionarios (...)". "La simple constatación de la diferencia retributiva entre dos Cuerpos con igual titulación no puede servir de fundamento suficiente para el recurso de amparo".

La equiparación se pretende básicamente en los términos de "a igual titulación igual retribución", cuando conforme acabamos de señalar lo que ha de ser comparable son las funciones; esto es, "a igual función, igual retribución". Con estos presupuestos resulta muy difícil comprender con qué funcionarios no docentes se pretende realizar la comparación, por cuanto si las funciones son esencialmente diversas no resulta posible realizarla. Para poner de manifiesto una discriminación ha de realizarse, según el TC, teniendo en cuenta un "término válido de comparación" que no se explicita en la Proposición, ni se deduce de ella.

No cabe, en definitiva, desconocer que la equiparación que se insta, pretende que, por decisión autonómica se rectifique o corrija una diferente consideración de las funciones que realizan los funcionarios docentes y los no docentes. Diferenciación que pudiera ser discutible políticamente pero que ha sido legítimamente realizada por quien tiene la facultad de hacerlo y que el Consejo no puede entrar a valorar; debiendo, por el contrario tener presente que el legislador autonómico recoge el mismo criterio en la formulación concreta del precepto contenido en el art. 81.3 de la Ley 2/1987 de 30 de marzo de la Función Pública Canaria, a cuyo tenor serán retribuidas de idéntica manera y en idéntica cuantía, "los puestos de trabajo que requieran la misma titulación y el mismo grado de dificultad en la selección y cuyas tareas y condiciones de trabajo sean similares".

CONCLUSIONES

1. No se aprecian causas de inadmisibilidad que pueden afectar a la propuesta dictaminada. En particular, no se afecta a materia presupuestaria según se razona en el punto 1 del Fundamento II.

2. El establecimiento de un complemento específico solo puede hacerlo la CAC siempre que éste se adapte a los límites impuestos por la legislación básica sin alterar la propia naturaleza del complemento ni suponer la creación *ex novo* de un concepto retributivo no previsto. El carácter "lineal e indiferenciado" del complemento cuya creación se propone pugna con las disposiciones básicas definitorias de las peculiaridades, en razón de los que se prevén los complementos a las retribuciones de determinados puestos de trabajo, según se razona en los números 1 y 2 del Fundamento III.