**STC 48/1992, de 2 de abril de 1992**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Luis López Guerra y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En los recursos de amparo acumulados núms. 1.633/88 y 467/89, interpuestos, respectivamente, por don Rafael Pérez Cordón, Don Jacinto Carmelo Rivera de Rosales Chacón, doña María Victoria Peinado de Diego y doña María del Carmen Colmenar Orzaes, representados por el Procurador de los Tribunales don José María Abad Tundidor y asistidos del Letrado don José Garrido Palacios, y por la "Asociación Madrileña de Profesores Contratados de Universidad", representada también por el mencionado Procurador de los Tribunales y asistida por idéntico Letrado, contra las Sentencias de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 12 de julio de 1988, y de la Sala Tercera del mismo Tribunal, de 31 de enero de 1989, relativas a retribuciones de profesorado universitario en aplicación del Real Decreto 989/1986, de 23 de mayo. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, y ha sido Magistrado Ponente don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado el 15 de octubre de 1988, don José María Abad Tundidor, Procurador de los Tribunales y de don Rafael Pérez Cordón y otros, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 12 de julio de 1988, que desestima, en única instancia, el recurso contencioso-administrativo formulado sobre impugnación de la denegación presunta, por silencio administrativo, del recurso de reposición contra el Real Decreto 989/1986, de 23 de mayo (BOE de 24,) sobre retribuciones del profesorado universitario.

2. Los recurrentes impugnan la supuesta discriminación que introduce el art. 4 (y el 5) del Real Decreto 989/1986, sobre retribuciones del personal docente universitario, en lo que se refiere al profesorado contratado e interino, que la Sentencia recurrida consagra al rechazar el recurso contencioso-administrativo interpuesto. Esta supuesta discriminación, que a su juicio conculca el art. 14 de la Constitución, radica en lo siguiente: mientras que para los funcionarios contratados e interinos de la Administración del Estado, en general, las Leyes de Presupuestos para 1985, 1986 y 1987 atribuyen el 80 por 100 de las retribuciones básicas y el 100 por 100 de las complementarias asignadas a los funcionarios de carrera, el citado Real Decreto atribuye al profesorado universitario estatal contratado e interino el 80 por 100 de las retribuciones tanto básicas como complementarias, que corresponden a los profesores de carrera. El término de comparación que se utiliza es, pues, el de las retribuciones de unos y otros funcionarios contratados e interinos. Para los recurrentes, estas retribuciones no pueden ser porcentualmente inferiores en el caso de las docentes, puesto que el art. 24 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto, dispone que las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones públicas. Por ello, solicitan la anulación de la Sentencia impugnada y del Real Decreto 989/1986, en lo que se refiere a la diferencia de régimen retributivo que introduce entre el personal contratado e interino que presta sus servicios en la Universidad y al de idéntica condición que presta sus servicios en otras Administraciones públicas.

3. Por providencia de 21 de noviembre de 1988, la entonces Sección Tercera acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a los solicitantes de amparo para que alegasen lo que estimaran conveniente en relación con la posible falta de contenido constitucional de la demanda (art. 50.1 c] de la LOTC).

4. El Ministerio Fiscal interesó de este Tribunal que inadmitiera la demanda por ser "manifiesta" la concurrencia del motivo de inadmisión precitado.

A su juicio, la demanda adolece de confusión, pues no resuelve si estamos ante un amparo de los dispuestos en el art. 43 o en el art. 44 de la LOTC, debiendo entenderse que, en realidad, el recurso se dirige contra el Decreto que fue objeto del proceso contencioso-administrativo previo, como se hace evidente cuando se cae en la cuenta de que se pide también la nulidad de éste y no sólo la de la Sentencia.

En consecuencia, el objeto del amparo consiste en si el art. 4 de dicho Decreto vulnera la igualdad ex art. 14 de la Constitución por establecer un sistema de remuneración de los funcionarios docentes interinos y contratados administrativos que no se acomoda al de los funcionarios públicos en general, según lo dispuesto en distintas Leyes de Presupuestos y en la Ley 30/1984, arts. 23 y 24. Frente a este alegato, el Tribunal Supremo tuvo en cuenta que la propia Ley 30/1984, en su art. 1.2, permite que se dicten normas específicas para el personal docente e investigador, dadas las peculiaridades del mismo, y estimó que no era exigible en derecho la igualdad de trato que se reclamaba por los interinos docentes. Este juicio razonado emitido por ese alto Tribunal no puede ser combatido en sede constitucional, pues, se reconduce, realmente, a un problema de legalidad cual es el alcance de una Ley, ya que desde el punto de vista de la igualdad es patente que existe una razón objetiva que permite justificar la diversidad de trato.

5. Los recurrentes, por su parte, insistieron en las alegaciones ya formuladas en la demanda y pidieron la admisión a trámite de la demanda. Significativamente, se dice que lo que se plantea en el recurso es que no se encuentra "una razón que justifique la desigualdad de trato que el art. 4 del Real Decreto 989/1986" introduce entre profesores universitarios contratados administrativos e interinos y "el resto de los funcionarios públicos", pues los primeros reciben sólo el 80 por 100 de sus retribuciones complementarias; a la par que se denuncia tal injusticia y la reiterada remisión a las peculiaridades de la docencia como "excusa del poder ejecutivo".

6. La Sección Tercera, en providencia de 23 de febrero de 1989, acordó: admitir a trámite la demanda; de acuerdo con el art. 51 de la LOTC, requerir atentamente a la Sala de procedencia el envío de las actuaciones e interesar que emplazara a quienes fueron partes en el proceso ordinario, para que comparecieran, si así lo deseaban, en este proceso constitucional.

7. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 13 de marzo de 1989 y que tuvo entrada en este Tribunal el día 14 siguiente, don José María Abad Tundidor, Procurador de los Tribunales y de la "Asociación Madrileña de Profesores Contratados de Universidad", interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 31 de enero de 1989, por la que se desestima, en única instancia, el recurso contencioso-administrativo formulado contra los arts. 4 y 5 del Real Decreto 989/1986, de 23 de marzo, sobre retribuciones de profesorado universitario.

8. La Asociación recurrente impugna los arts. 4 y 5 del Real Decreto 989/1986, de 23 de mayo, por considerarlos contrarios al principio de igualdad ante la ley reconocido en el art. 14 C.E. Dichos preceptos reglamentarios establecen que las retribuciones del personal docente universitario contratado e interino serán las correspondientes al 80 por 100 de los funcionarios de la carrera de categoría equivalente, tanto por lo que se refiere a las retribuciones básicas como a las complementarias. El término de comparación en que se funda la supuesta discriminación sufrida por aquel colectivo de contratados e interinos viene constituído por el resto de los funcionarios contratados e interinos al servicio de la Administración del Estado. Para éstos, las sucesivas Leyes de Presupuestos preven unas retribuciones del 80 por 100 de las básicas asignadas a los funcionarios de carrera, pero del 100 por 100 en cuanto a las retribuciones complementarias. Para la Asociación recurrente, no existe justificación alguna de la desigualdad creada por el Decreto impugnado, según el cual los contratados docentes universitarios perciben un 20 por 100 menos de las retribuciones complementarias asignadas a los funcionarios de carrera equivalentes, que el resto de los contratados e interinos. Considera la asociación actora que esta desigualdad es contraria a la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que, si bien prevé la adaptación de su normativa a las peculiaridades del profesorado universitario, no tolera una discriminación semejante, máxime cuando su art. 25 prescribe que las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones.

Por otrosí, en la demanda se solicita la acumulación de este recurso de amparo al registrado con el núm. 1.633/88.

9. En sendas providencias de fecha 8 de mayo de 1989, la Sección Primera dispuso: admitir a trámite la demanda; a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, requerir atentamente a la Sala de procedencia para que remitiese las actuaciones y, a la par, emplazara a quienes fueron parte en el proceso ordinario, por si deseaban comparecer en este proceso constitucional; conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a los recurrentes, para que alegasen lo que estimaran pertinente en relación con la acumulación que se solicitaba, según establece el art. 83 de la LOTC. El Abogado del Estado solicitó, en escritos de 18 de mayo de 1989, que se le tuviera por personado y se entendieran con él las actuaciones sucesivas. Una vez oídas las partes, la Sección acordó la acumulación del recurso núm. 467/89 al 1.633/88 mediante Auto de 5 de junio de 1989.

10. Por providencia de 26 de junio de 1989, la Sección Primera acordó tener por recibidas las actuaciones y, de acuerdo con el art. 52 de la LOTC, conceder en los presentes recursos ya acumulados un plazo común de alegaciones de veinte días al Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y los recurrentes.

11. El Procurador de los Tribunales don José María Abad Tundidor, representante de los recurrentes en ambos recursos, solicitó que se otorgara el amparo, reiterándose en lo expuesto en la demanda, sin formular alegación alguna.

12. El Abogado del Estado, por su parte, instó de este Tribunal que dictara Sentencia denegando el amparo, en virtud de los siguientes razonamientos.

No puede ofrecerse como término de comparación, del que resulte la inconstitucional desigualdad denunciada, el resto de los funcionarios o el resto del personal interino y contratado de toda la Administración Pública, ni existe un mandato igualitario en nuestro ordenamiento que impida un trato diferenciado del personal docente interino y contratado respecto del resto del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Así existe un trato diferenciado en los arts. 33 y ss de la Ley de Reforma Universitaria, Ley Orgánica 11/1983, de 23 de agosto, en relación con los demás sectores de la función pública; debiendo destacarse la normal existencia de diversas modalidades de contratación administrativa temporal, que es una figura prohibida en el régimen general de la función pública. A la par, el art. 1.2 de la Ley 30/1984 permite que se dicten normas específicas para "adecuarla a las peculiaridades del personal docente e investigador"; y en la Disposición adicional cuarta de dicha Ley se prohibe para el futuro la realización de contratos de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo y sólo se permiten contratos para trabajos específicos y concretos, es decir, no habituales.

La Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, que citan los recurrentes, no aplicó todavía los nuevos conceptos dimanantes de la Ley 30/1984, manteniendo la situación anterior de acuerdo con su Disposición final novena. Agotados sus efectos, en la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1986, que también citan los recurrentes, ya comenzó la aplicación de la reforma, aunque contiene una Disposición Final Undécima que faculta al Gobierno para adecuar las retribuciones del profesorado universitario funcionario y contratado al nuevo régimen. Otro tanto ocurre en Leyes de Presupuestos posteriores. Es claro, pues, la inexistencia de un mandato igualitario en el ordenamiento jurídico.

Lo expuesto resulta bastante para negar la procedencia de la comparación que se efectúa, pero pueden hacerse aún otras consideraciones sobre las peculiaridades de estos funcionarios docentes. Existe una carrera administrativa universitaria muy reforzada y una gran autonomía de las Universidades a la hora de la contratación, y tanto la contratación como los nombramientos interinos son "fases previas a los peldaños superiores de esta singular y calificada carrera administrativa". Todo ello hace que la cuestión sea bien distinta en el ámbito docente universitario que en el resto de la Administración, porque en ésta los contratados "están hoy simplemente prohibidos" y los interinos "son supuestos muy excepcionales sujetos a requisitos rigurosos", que no se exigen en la esfera universitaria. En suma, es totalmente razonable una diferenciación retributiva, en un porcentaje no excesivo y sobre las retribuciones complementarias, y no puede entenderse que exista violación alguna del derecho a la igualdad.

13. El Ministerio Fiscal considera que debe otorgarse por Sentencia el amparo que se insta, pese al dictamen contrario y favorable a la inadmisión expuesto en su día en el primero de los recursos de amparo acumulados y expresado en trámite del art. 50.3 de la LOTC. (vease infra, antecedente 4).

Tras precisar, de nuevo, que nos encontramos ante un recurso de los previstos en el art. 43 de la LOTC y reseñar el objeto del amparo, se resalta que la comparación no se hace en la demanda con los profesores titulares -intento que ya ha sido rechazado por este Tribunal en el recurso núm. 471/89- sino entre funcionarios en general y profesores universitarios que en ambos casos no sean titulares. Según los demandantes, no hay explicación para esa diferencia de trato económico y esto infringe el art. 14 de la Constitución. Esa argumentación se refuerza con otra de legalidad: el Decreto discutido está en contra de lo dispuesto en la Ley 30/1984. Señala el Ministerio Fiscal que en el anterior dictamen no se tuvo en cuenta más que este último argumento de legalidad -el ámbito de aplicación de una Ley-, pero la cuestión es distinta desde la perspectiva de la igualdad y a la luz de las actuaciones. El problema no es la "especialidad del personal docente", sino el distinto régimen retributivo de los profesores universitarios interinos respecto de otros funcionarios igualmente interinos. Y ahí la especialidad de aquéllos no permite deducir que la interinidad sea distinta en uno y otro supuesto, aunque se reconoce ignora si esa diferencia puede aparecer justificada en los antecedentes del Decreto. Pero, en todo caso, constatada la desigualdad, "que es lo que debe acreditar quien la alega", corresponde a la Administración "la prueba del fundamento o justificación de la misma" (STC 103/1983).

14. Por providencia de 30 de marzo de 1992, se señaló el día 2 de abril siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La primera de las demandas presentadas (recurso de amparo núm. 1.633/88) adolece de una cierta confusión en el planteamiento impugnatorio, pues dice recurrir la Sentencia dictada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo, aunque realmente -según se desprende de las argumentaciones efectuadas- resulte meridiano que se pretende discutir en sede constitucional la supuesta discriminación que, a juicio de los recurrentes, introduce el art. 4 del Real Decreto 989/86, de 23 de mayo, sobre retribuciones del profesorado universitario; no obstante, cabe dudar en alguna medida de si nos encontramos ante un supuesto de amparo de los previstos en el art. 43 o en el art. 44 de la LOTC. La duda se desvanece a la luz de la demanda del segundo de los recursos de amparo acumulados (núm. 467/89), presentada también por el mismo Letrado, donde es evidente en función de los hechos que sustancialmente se impugna, por discriminatorio, el art. 4 del citado Real Decreto, dado que fue objeto de impugnación directa en el proceso contencioso-administrativo previo al constitucional. En este precepto reglamentario, apartado 1º, se establece que: "con efectos de 1 de enero de 1986, las retribuciones del personal que presta servicio en las Universidades en régimen de dedicación a tiempo completo como funcionario de empleo interino o contratado en régimen de derecho administrativo asimilado a funcionario de Cuerpo docente universitario, se fijan en el 80 por 100 de todas las retribuciones a que se refiere el art. 2.1 del presente Real Decreto..."; y en ese art. 2.1 se regulan las retribuciones complementarias; en suma, se establecen para esta clase de personal unas retribuciones equivalentes al 80 por 100 de las retribuciones complementarias asignadas a los funcionarios de carrera. La queja que se deduce en ambas demandas consiste en entender que tal previsión normativa configura una inconstitucional situación de discriminación lesiva del art. 14 de la Norma fundamental.

Resta por señalar que tanto en el proceso contencioso-administrativo ordinario como en este constitucional se denuncia, además, la transgresión por el Decreto discutido de lo dispuesto en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/1984, de 2 de agosto, art. 24), y de lo establecido en sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Mas es evidente que tales argumentaciones de estricta legalidad no pueden ser enjuiciadas en vía de amparo constitucional y que, por tanto, el objeto de estos recursos debe quedar circunscrito a la pretendida lesión del derecho fundamental a la igualdad ex art. 14 de la Constitución.

2. Sentado el objeto de la controversia, de nuevo en el primero de los recursos se muestra cierta confusión a la hora de singularizar el término de comparación que se ofrece para hacer evidente la situación de discriminación que se denuncia; así, p. ej., en el trámite de alegaciones del art. 52 de la LOTC, se habla "del resto de los funcionarios". Sin embargo, esta cuestión acaba por aclararse en la segunda demanda de amparo, de suerte que -como admiten el Abogado del Estado y el Ministerio público de forma coincidente- dicho término de comparación resulta ser el resto de los funcionarios contratados e interinos al servicio de la Administración del Estado, frente a los recurrentes que son profesores universitarios interinos o contratados en régimen de derecho administrativo; a la misma conclusión se llega mediante la lectura de las Sentencias recaídas en la vía previa al amparo. Y la diferencia de trato normativo que se estima configura la situación inconstitucional de discriminación radica -como ya se ha dicho- en que los recurrentes, a diferencia de aquéllos, perciban sólo el 80 por 100 de sus retribuciones complementarias.

Así precisados los términos del litigio que incumbe resolver a esta Sala, no es ocioso recordar lo siguiente. Desde la STC 7/1984 (fundamento jurídico 2º), este Tribunal ha venido sosteniendo que la discriminación entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los Cuerpos y, hay que entender que en general las situaciones funcionariales, de existir, resultará sólo del hecho de que la Administración aplique criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales. De manera que la simple constatación de la diferencia retributiva entre funcionarios de dos Cuerpos, o en este caso, entre funcionarios interinos o contratados que prestan sus servicios en distintos campos de las Administraciones públicas, no puede servir de fundamento suficiente para una demanda de amparo, sin necesidad de ulteriores razonamientos, ni, en definitiva, permite justificar una pretensión de equiparación de retribuciones en sede constitucional, fundada en exigencias pretendidamente derivadas del derecho fundamental a la igualdad ex art. 14 de la Constitución (en un sentido análogo, STC 77/1990, fundamento jurídico 3º). No hay norma alguna, ni siquiera el citado art. 14 de la Norma fundamental, en virtud de la cual todas las categorías de funcionarios con igual titulación y al servicio de las diversas Administraciones públicas hayan de tener asignada una misma retribución, porque la unidad del título, por sí sola, no asegura la identidad de circunstancias ni es el único elemento que el legislador o la Administración pueden tomar en consideración, quienes, por el contrario, pueden ponderar otros criterios objetivos de organización (STC 99/1984, F.J. 2º, entre otras múltiples resoluciones).

3. Partiendo de este criterio orientativo sobre el alcance del derecho fundamental a la igualdad en esta materia, deben acabar por admitirse las alegaciones expuestas por el Abogado del Estado, a quien corresponde la defensa de la legalidad impugnada cuando se denuncia la existencia de situaciones iguales o, mejor, aparentemente iguales y que reciben un trato normativo diverso (STC 103/1983, fundamento jurídico 5º).

De este modo, resalta el Abogado del Estado los siguientes datos de relevancia para una adecuada comprensión del problema: es normal la existencia de diversas modalidades de contratación administrativa temporal en el ámbito universitario (arts. 33 y ss de la Ley de Reforma Universitaria, Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto), mientras es ésta una figura prohibida en el régimen general de la función pública (Disposición adicional cuarta de la citada Ley 30/1984); por eso no es casual que el art. 1.2 de dicha Ley 30/1984 permita que se dicten normas específicas para el personal docente, y tampoco lo es que el art. 46.1 de la Ley de Reforma Universitaria habilite al Gobierno para establecer el régimen retributivo del profesorado universitario, norma cuya constitucionalidad fue enjuiciada por este Tribunal en la STC 26/1987, fundamento jurídico 9º, donde se reconocieron además las peculiaridades del profesorado universitario como funcionarios docentes (fundamento jurídico 12.3.b]); existe actualmente una carrera administrativa universitaria muy reforzada, a la vez que las diversas Universidades gozan de gran autonomía a la hora de contratar profesorado, en cambio, en el resto de la Administración, los interinos -se dice- "son supuestos muy excepcionales sujetos a requisitos rigurosos", que no se exigen en la esfera universitaria, y los contratados en régimen de derecho administrativo "están hoy simplemente prohibidos"; por último, y con especial relevancia para el juicio que ahora se efectúa, se recuerda que en la Universidad tanto la contratación como los nombramientos interinos son "fases previas a los peldaños superiores" de la carrera docente universitaria.

A la luz de estas argumentaciones reseñadas, tal y como han sido expuestas por el Abogado del Estado, debe admitirse que estamos ante situaciones de hecho distintas y que, por ello, es imposible concluir pronunciando, en sede constitucional, un reproche a la diferencia de trato normativo discutida que, a mayor abundamiento, no es en sí misma irrazonable; de manera complementaria de esta afirmación principal, tampoco configura una diferencia retributiva excesiva o desproporcionada aquella que supone percibir un 20 por 100 menos de las retribuciones complementarias que reciben los excepcionales funcionarios contratados e interinos en el resto de la Administración pública.

4. En suma, no puede existir discriminación en la norma cuando se comparan situaciones jurídicas desiguales, como son las que derivan de la función pública docente en relación con otros colectivos de funcionarios; sin que, por otro lado, exista un mandato del legislador de igualación o equiparación de situaciones de hecho distintas, puesto que el art. 24 de la Ley 30/1984, sólo determina que sean iguales las cuantías de las retribuciones básicas en todas las Administraciones públicas para cada uno de los grupos en que se clasifican los Cuerpos, Escalas, Categorías o Clases de funcionarios.

### F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a dos de abril de mil novecientos noventa y dos.