

TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO

0 0678059

Nº de Registro: 2938/96

Excmos. Sres.:

- D. Alvaro Rodríguez Bereijo
- D. José Gabaldón López
- D. Fernando García-Mon y  
González-Regueral
- D. Vicente Gimeno Sendra
- D. Rafael de Mendizábal Allende
- D. Julio Diego González Campos
- D. Pedro Cruz Villalón
- D. Carles Viver Pi-Sunyer
- D. Enrique Ruiz Vadillo
- D. Manuel Jiménez de Parga y  
Cabrera
- D. Tomás S. Vives Antón
- D. Pablo García Manzano

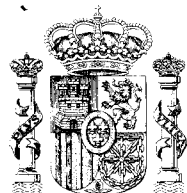
**ASUNTO:** Cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

**SOBRE:** Arts. 35.1 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, 28.4 de la Ley 37/-1988, de 28 de diciembre, y 22.4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, 1989 y 1990.

**A U T O**

**I. ANTECEDENTES**

1. El 20 de julio de 1996 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 13 de junio de 1996, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 35.2 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, 28.4 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y 22.2 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por su posible contradicción con el art. 14 de la



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

Constitución.

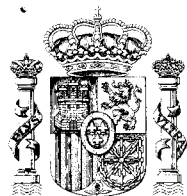
2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo deducido por un Funcionario interino del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias contra la resolución de la Dirección General de la Administración Penitenciaria, de 25 de mayo de 1993, por la que se le denegó la petición de que le fueran reconocidas y abonadas las diferencias de retribución básica respecto de los funcionarios en prácticas o de carrera.

Concluso el procedimiento, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco acordó, por providencia de 26 de enero de 1996, oír a las partes y al Ministerio Fiscal, en el plazo común de diez días, para que pudieran formular alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, "basada en la vulneración del artículo 14 C.E., en relación con los preceptos de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988, 1989 y 1990 que fijan en los porcentajes respectivos del 80, 85 y 95 por ciento las retribuciones básicas de los funcionarios interinos en relación con las de los funcionarios de carrera".

Evacuaron el trámite de alegaciones conferido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, quienes no consideraron procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. En el Auto de planteamiento, el órgano judicial propo-  
nente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

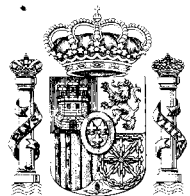
a) Tras reproducir el contenido de los preceptos legales cuestionados, afirma que la apreciación de su dudosa constitucionalidad deriva del hecho de que se establezca por dichas disposiciones presupuestarias un tratamiento retributivo distinto entre funcionarios interinos y de carrera en cuanto a sus retribuciones básicas, pues en el art. 23.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se concibe tal concepto retributivo



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

primario como único para todos los funcionarios del Cuerpo, Escala, Clase o Categoría de que se trate y según el grupo de clasificación que a cada uno de tales Cuerpos corresponda de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso, por lo que no existe razón aparente para que a dos funcionarios de la Administración Penitenciaria del Estado, de la misma titulación, Cuerpo o Escala y Grupo se les atribuya no obstante sueldo diferenciado por el solo hecho del acceso por cauce diverso a la función pública o por la integración permanente de unos en dicho Cuerpo frente a la mera temporalidad de los servicios que los otros prestan. En el presente caso, además, no existe una diferencia de régimen jurídico entre uno y otro tipo de funcionarios, ya que el régimen estatutario aplicable a la prestación del servicio, con todo su haz de derechos y deberes, no puede ofrecer ni ofrece variación alguna entre funcionarios que pertenezcan al mismo Cuerpo, Escala, Clase o Categoría dentro de la misma Administración Pública, siendo la única diferencia perceptible la del régimen retributivo que se cuestiona. Tampoco parece que las diferencias que en cuanto al acceso al empleo público se aprecian puedan quedar reflejadas retributivamente o, en cualquier caso, hacerlo a través de un concepto como el de retribuciones básicas a las que la diferenciación afecta.

b) A continuación, la Sala proponente se refiere a la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad y, en particular, a su proyección sobre las diferencias retributivas entre los funcionarios públicos, para sostener, seguidamente, con cita de las SSTC 31/1984 y 145/1991, que sólo puede tomarse en consideración para calibrar la legitimidad de la diferencia de trato en materia retributiva el trabajo efectivamente prestado y la concurrencia en él de causas objetivamente acreditadas, pues sólo la efectiva diferencia entre los trabajos prestados, valorados en forma no discriminatoria, permitirá diferenciar a efectos retributivos, como se desprende de la esencial vinculación entre el salario y el trabajo de que aquél resulta ser contraprestación. En otras palabras, sólo una vez afirmada la identidad de servicios, funciones y cometidos que

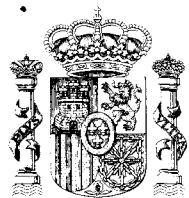
TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

realizan unos y otros funcionarios, la diferenciación en complementos retributivos sería discriminatoria por establecer un trato retributivo distinto y sin justificación objetiva alguna (STC 161/1991).

Sin embargo, en el presente supuesto no se trata de comparar situaciones de funcionarios que prestan el mismo servicio para la misma Administración a efectos de sus retribuciones complementarias, ni situaciones de funcionarios de la misma titulación integrados en distintos Cuerpos, sino que, mediando la integración de los funcionarios de carrera y de empleo en el mismo Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias y atribuyéndosele a dicho Cuerpo una sola indiferenciación retributiva básica en función del grupo de clasificación correspondiente, sea o no título válido para diversificarla el origen o acceso distinto de cada tipo de funcionarios o el régimen de vinculación permanente o temporal con la Administración. Circunstancias ambas que, en opinión de la Sala, no se amoldan a la finalidad de la norma que regula las retribuciones básicas.

c) Frente a la argumentación vertida por el Abogado del Estado en el trámite de audiencia a las partes, se dice en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que ciertamente, en general, el derecho transitorio es una de las materias que ha excluido sistemáticamente la eficaz invocación del principio de igualdad, pues "...la igualdad ante la Ley proclamada en el artículo 14 de la Constitución no impide que, a través de cambios normativos, pueda producirse un trato desigual entre diversas situaciones, derivado de la diferencia de fechas en que se originaron; ni el artículo 14 del texto fundamental exige en todo caso la aplicación retroactiva de la Ley más favorable" (STC 89/1994).

Ahora bien, ninguna nítida relación guarda con los preceptos legales cuestionados dicho enfoque jurisprudencial, ya que



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

11  
0 0678063<sub>5</sub>

no se trata en el presente caso de que los dos tipos de funcionarios se diversifiquen por ser retribuidos de modo diferente en razón de la fecha en que se hayan devengado sus respectivas retribuciones por razón de existir un régimen sucesivo de normas aplicables en el tiempo, sino que la situación o presupuesto de hecho comparado es simultáneo en su producción y lo único que ocurre es que es en la supresión o eliminación de dicha diferencia de trato se ha producido un devenir gradual, auspiciado por una sucesión de disposiciones legales presupuestarias, aunque, sin embargo, no es constatable que se esté en presencia de una aspiración a la igualdad en relación con situaciones de derecho transitorio, por lo que no resulta acogible la argumentación empleada de adverso por el Abogado del Estado a efectos de apreciar interpretativamente ajustados a la Constitución los preceptos aplicables para la resolución del proceso a quo.

d) Por último, se refiere la Sala a la relevancia de los preceptos cuestionados para la decisión jurisdiccional a tomar, dado que de su validez constitucional depende el fallo a dictar en el proceso, al haberse basado en ellos el acto administrativo singular recurrido, de modo que si aquéllos son conformes a la Constitución la pretensión actora debería necesariamente decaer, mientras que su inconstitucionalidad determinaría la estimación de tales pretensiones.

En este sentido, estima que en razón del patente carácter postconstitucional de las disposiciones legales cuestionadas y de su formulación clara y no susceptible de mayor exégesis o de interpretaciones alternativas no cabe su acomodación al ordenamiento constitucional por vía interpretativa (art. 5.3 L.O.P.J.).

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 18 de septiembre de 1996, acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días y a los efectos que determina el último inciso del art. 37.1 de la LOTC, formulase alegaciones acerca de la admisibilidad de la presente cuestión



0 0678064

de inconstitucionalidad por poder resultar notoriamente infundada.

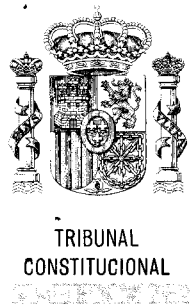
5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado con fecha 11 de octubre de 1996, en el que interesó la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por resultar notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), al coincidir sustancialmente con la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4364/95 que fue inadmitida a trámite por ATC 63/1996, de 12 de marzo, cuya doctrina es plenamente aplicable al presente supuesto, por lo que da por reproducidos sus fundamentos jurídicos 3 a 7, en los que se abordó el tema de fondo suscitado en la presente cuestión de inconstitucionalidad.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Sala proponente plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con determinados preceptos de cada una de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1988, 1989 y 1990, referidos todos ellos a las retribuciones básicas de los funcionarios interinos y contratados administrativos, por su posible contradicción con el principio de igualdad que proclama el art. 14 de la C.E., al establecerse en dichos preceptos para los funcionarios interinos y contratados administrativos retribuciones inferiores a las previstas para los funcionarios de carrera.

2. El tema de fondo suscitado en la presente cuestión de inconstitucionalidad, -posible inconstitucionalidad, por vulneración del principio de igualdad (art. 14 C.E.), de las diferencias retributivas entre los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos o contratados administrativos que pertenecen a un mismo Cuerpo y desempeñan los mismos o similares

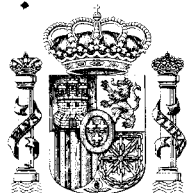
0 0678065



puestos de trabajo-, ya ha sido abordado por este Tribunal Constitucional en el ATC 63/1996, de 12 de marzo (fundamentos jurídicos 4 a 6), en el que se inadmitió, por notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4364/95, cuya doctrina, en consecuencia, procede reproducir en este supuesto.

3. Este Tribunal ha venido sosteniendo, desde la STC 7/1984, que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los Cuerpos y categorías funcionariales, caso de existir, son resultado de la definición que aquél haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica, que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores. De manera que la simple constatación de la diferencia retributiva entre los Cuerpos o categorías de funcionarios no puede justificar, sin necesidad de ulteriores razonamientos, una pretendida equiparación de retribuciones en sede constitucional basada en exigencias derivadas del derecho fundamental a la igualdad ex art. 14 de la C.E., ni tal equiparación puede fundarse exclusivamente en la identidad de titulación requerida para el ingreso en los mismos o en la identidad o similitud de las funciones que corresponde desempeñar a sus integrantes o en circunstancias de hecho semejantes (SSTC 7/1984, 68/1989, 77/1990, 48/1992, 236 y 237/1994, 9/1995). No hay norma alguna, ni siquiera el citado art. 14 de la C.E., en virtud de la cual todas las categorías de funcionarios con igual titulación o función hayan de tener asignada una misma retribución, porque la unidad de título o la igualdad de función, por sí solas, no aseguran la identidad de circunstancias que el Legislador o la Administración pueden tomar en consideración quienes, por el contrario, pueden ponderar otros criterios objetivos de organización (SSTC 99/1984, 48/1992). La discriminación, de existir, únicamente derivará de la aplicación por el Legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el status del

0 0678067

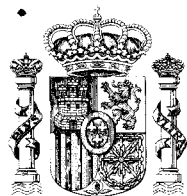


TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

diverso a los previstos para el acceso de los funcionarios de carrera, cuyo estatuto únicamente les será aplicable por analogía y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, con excepción, en todo caso, del derecho a la permanencia en la función, a niveles de remuneración determinados o al régimen de clases pasivas (arts. 5 y 102 a 105 Decreto 315/1964, de 7 de febrero; 31 Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre; Orden de 28 de febrero de 1986 sobre procedimiento de selección del personal funcionario interino). Finalmente, la figura del personal contratado temporalmente en régimen de Derecho Administrativo, prohibida en el régimen general de la función pública a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/1984 (Disposición Adicional Cuarta), cuya contratación podían autorizar los Ministros, estaba prevista para la relación de trabajos específicos, concretos y de carácter extraordinario o de urgencia o para la colaboración temporal en las tareas de la respectiva dependencia administrativa cuando por exigencias y circunstancias especiales de la función no pudieran atenderse adecuadamente por los funcionarios de carrera, regulándose su relación con la Administración por las estipulaciones del contrato (art. 6 Decreto 315/1964, de 7 de febrero).

De acuerdo con la argumentación reseñada, no es posible pronunciar un reproche constitucional a la diferencia de trato normativo discutida, al tratarse de categorías funcionariales configuradas como estructuras diferenciadas y definidas con características propias, con sistemas de acceso distintos y con una relación un funcional o estatutaria de contenido diverso; estos criterios de diferenciación son todos ellos objetivos y generales y legítimamente pueden ser tomados en consideración por el legislador para fijar las retribuciones correspondientes a cada una de las categorías funcionariales.

5. De otra parte, la diferencia retributiva establecida en los preceptos cuestionados no resulta desproporcionada. Este Tribunal en la STC 48/1992 estimó que no podía considerarse una diferencia excesiva o desproporcionada aquella que supone que



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

los funcionarios interinos o contratados universitarios perciban un 20 por 100 menos de las retribuciones complementarias que las que reciben los funcionarios contratados o interinos en el resto de la Administración Pública. Tampoco puede, en consecuencia, entenderse desproporcionada, de acuerdo con el criterio entonces mantenido, la diferencia retributiva entre funcionarios interinos y de carrera establecida en las Leyes de Presupuestos para 1985, 1986, 1987 y 1988 en el 80 por 100 de las retribuciones básicas, en la Ley de Presupuestos para 1989 en el 85 por 100 y en la Ley de Presupuestos para 1990 en el 95 por 100, hasta que por la Ley de Presupuestos para 1991 se equiparan a efectos de retribuciones básicas y complementarias los funcionarios interinos a los de carrera, a excepción de los docentes universitarios (art. 21.2).

Por lo expuesto, el Pleno

**A C U E R D A**

Declarar la inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad (art. 37.1 LOTC).

Madrid, veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y seis.

*[Firmas manuscritas]*