

LA RETRIBUCIÓN DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO: ASPECTOS COMPETENCIALES*

Francisco José Villar Rojas
Universidad de La Laguna

RESUMEN

Las Leyes de Universidades (1983, 2001) disponen que el régimen retributivo de los profesores universitarios será uniforme en toda España sin que puedan intervenir las Comunidades Autónomas. Este trabajo analiza este mandato legal a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre el reparto de competencias en materia de régimen jurídico de los funcionarios públicos. La conclusión es que las Comunidades Autónomas tienen competencia para regular las retribuciones complementarias de estos profesores.

PALABRAS CLAVE: profesor universitario, retribuciones, universidad, estatuto de los funcionarios públicos, competencias del Estado y Comunidades Autónomas.

ABSTRACT

«Powers controversies on university professor's salary regulation». Spanish University Acts (1983, 2001) order professor's salary must be uniform for all public Universities, fixed by Central Government. Regional Governments have nothing to say. This paper confronts this assert with Constitutional Courts doctrine over Central and Regional Government competence to establish the public official regulation. The conclusion is that Regional Governments are empowered to legislate on complementary salary of university professors.

KEY WORDS: university professor, salary, university, Public Official Statute, Central and Regional Government competences.

1. INTRODUCCIÓN: ACOTACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

El título: «La retribución del profesorado universitario: aspectos competenciales»: ¿por qué este tema?

Más allá de razones subjetivas, como de la actualidad del tema, lo cierto es que en el conflicto de los profesores universitarios en Canarias es posible reconocer una controversia de índole jurídico-público que merece atención, una cuestión no de derecho subjetivo, sino de derecho objetivo, no de derecho con minúsculas, sino de Derecho con mayúsculas. Se esgrime la existencia de un obstáculo legal que ni siquiera permite hablar de la homologación de los docentes universitarios, un obs-



táculo que impediría a la Administración Autónoma responder a cualquier demanda de esa naturaleza; y ello porque la retribución del profesorado universitario es competencia del Estado, y sólo del Estado. En este sentido, la técnica (jurídica) impediría la decisión colectiva (la política).

La cuestión es si la técnica —en este caso, la jurídica— impide la opinión, el debate y la decisión política o si, por el contrario, como advirtiera hace años el profesor Rubio Llorente, se trata de un nuevo ejemplo de una práctica recurrente en la política en nuestros días: «*la de justificar como exigencia técnica lo que no es, en el fondo, sino opción política libre*» (Democracia, Partidos, fines y medios, El País, 4/9/00). En este caso, la negativa a equiparar las retribuciones de los profesores universitarios en línea con la de sus homólogos de la Comunidad Autónoma de Canarias, porque no se estima oportuno o porque no se estima justificado.

Pues bien, el objetivo de mi intervención es analizar ese obstáculo jurídico para, si es real, poner de manifiesto la razón de ese argumento obstativo; y, si no lo es, dejar abierto el espacio de la política y de la negociación, esto es, la decisión colectiva de cómo y cuánto debe ser la retribución de los profesores que prestan servicios en las Universidades canarias.

A estos efectos, la ponencia que sigue se ocupará de tres grandes cuestiones:

- La identificación y explicación del problema competencial (sólo el Estado puede tomar medidas) (2).
- La valoración de este problema a la luz de la jurisprudencia constitucional (3).
- La quiebra de la «uniformidad» en Canarias (4).

Para, finalmente, contestar esas cuestiones con algunas conclusiones.

En suma, el objetivo es analizar a quién compete establecer la retribución del profesorado universitario (al Estado, a la Comunidad Autónoma o a ambos); un problema que no es local, sino que afecta a los funcionarios públicos docentes de todas las Universidades españolas.

2. LAS BASES DEL ARGUMENTO: LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO PARA REGULAR LA RETRIBUCIÓN DE LOS PROFESORES UNIVERSITARIOS

2.1. EL ARTÍCULO 69 DE LA LOU (ANTES, ARTÍCULO 46 LRU)

El origen de la controversia puede situarse en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Universidades (2001). Este precepto encomienda al Gobierno la regulación

* Conferencia dictada con ocasión de la FESTIVIDAD DE SAN RAIMUNDO DE PEÑAFORT, el 28 de enero de 2005, en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna. Se respetan los términos de la exposición.

del régimen retributivo de los funcionarios docentes universitarios, con carácter uniforme para todas las Universidades, acomodando las previsiones de la legislación general de la función pública. Los términos del artículo 69.1 son elocuentes:

1. *El Gobierno determinará el régimen retributivo del personal docente e investigador universitario perteneciente a los cuerpos de funcionarios. Este régimen, que tendrá carácter uniforme en todas las Universidades, será el establecido por la legislación general de funcionarios, adecuado, específicamente, a las características de dicho personal. A estos efectos, el Gobierno establecerá intervalos de niveles o categorías dentro de cada nivel correspondientes a cada cuerpo docente, los requisitos de promoción de uno a otro, así como las consecuencias retributivas.*

El precepto es algo más preciso que el anterior artículo 46.1 de la Ley de Reforma Universitaria (1983), pero el mandato es análogo. Esto por lo que hace a las retribuciones comunes o generales: por cuerpo y puesto de trabajo, que fueron desarrolladas por el vigente RD 1986/1989. El régimen retributivo se completa con la posibilidad de que tanto el Gobierno estatal como las Comunidades Autónomas establezcan retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión.

Los apartados siguientes del citado artículo 69 hablan por sí solos:

2. El Gobierno podrá establecer retribuciones adicionales a las anteriores y ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión.

3. *Las Comunidades Autónomas podrán, asimismo, establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión. Dentro de los límites que para este fin fijen las Comunidades Autónomas, el Consejo Social a propuesta del Consejo de Gobierno podrá acordar la asignación singular e individual de dichos complementos retributivos.*

A diferencia del anterior, estos complementos adicionales se dirigen a retribuir méritos y aptitudes individuales, por supuesto, relevantes o destacados dentro del colectivo. No se trata, en ningún caso, de retribuciones ligadas con la función desempeñada por un tipo de profesores universitarios, ni tampoco vinculadas con una clase de puesto de trabajo. En el mejor de los casos, estos complementos se asemejan al complemento de productividad, en tanto que atienden a méritos individuales; aunque, en rigor, tampoco tienen esa naturaleza. Éste es el fundamento de los «complementos retributivos» y del «protocolo» tan vinculados con el conflicto de los últimos meses.

Más allá de otras consideraciones —manifiesta infracción de la reserva de Ley: artículo 103.3 CE, STC 99/1987, inadmisibles en otros colectivos como el personal estatutario—, lo relevante de este precepto con respecto al régimen legal derogado es el cambio subjetivo: la reserva al Gobierno del Estado se limita a los docentes e investigadores pertenecientes a cuerpos de funcionarios (Catedráticos de Universidad, Profesores Titulares de Universidad, Catedráticos de Escuela Universitaria y Profesores Titulares de Escuela Universitaria). En cambio, tanto la regulación de las retribuciones como el régimen jurídico del resto del profesorado —el



contratado—, como del personal de Administración y Servicios, queda a la regulación por parte de la Comunidad Autónoma (artículos 48.1 y 55.1, contratados, y 73.3 y 74.2, para el PAS). Nadie discute esta competencia. En consecuencia, el obstáculo competencial que se estudia, de existir, sólo es oponible frente a los profesores universitarios que sean funcionarios públicos; la retribución de los contratados es competencia propia de la Comunidad Autónoma.

En resumen, el obstáculo competencial tiene su fundamento en la competencia que el legislador universitario atribuye al Gobierno para que regule, de modo uniforme, las retribuciones de los funcionarios docentes universitarios; en la actualidad, sigue siendo el aprobado por el RD 1086/1989, de 28 de agosto. Como se recordará, su estructura es la siguiente: a) las retribuciones básicas: sueldo trienios y pagas extraordinarias, y b) las retribuciones complementarias: complemento de destino, complemento específico, con sus componentes general, por cargos y quinquenios docentes, y complemento de productividad, esto es, los sexenios de investigación. La Ley de la Función Pública (1984) establece el carácter uniforme de las retribuciones básicas, no así de las complementarias (artículo 24). Frente a esta distinción, las retribuciones que se estudian son uniformes en su totalidad.

A modo de elemento de contraste, sobre el que se volverá más adelante, debe destacarse que este mismo planteamiento uniforme se reconoce también en las retribuciones de otro colectivo de empleados públicos relevante: el personal sanitario del Sistema Nacional de Salud. El derogado RD-Ley 3/1987 decía: «El personal... sólo podrá ser remunerado por los conceptos que se determinan en el presente Real Decreto-Ley».

En fin, la consecuencia es simple: ninguna Comunidad Autónoma tiene competencias. El mandato legal es claro y preciso. La jurisprudencia constitucional confirma esta interpretación.

2.2. LA CONTUNDENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL (SSTC 26/1987, 146/1989, 235/1991)

El criterio del *Tribunal Constitucional*, repetido por tres veces, es contundente. Con ocasión del recurso de inconstitucionalidad que afectó a la Ley de Reforma Universitaria (1983), la *STC 26/1987* formuló la siguiente explicación:

Se impugna finalmente del título v el artículo 46.1, el cual dispone que el Gobierno establecerá el régimen retributivo del profesorado universitario, que tendrá carácter uniforme en todas las Universidades. Elegido por la LRU, en su artículo 33, el régimen funcional del profesorado, la uniformidad retributiva respecto de ese personal que determina en este artículo no es más que consecuencia del sistema por el que ha optado la ley [...]. A las peculiaridades del profesorado universitario como funcionarios docentes interuniversitarios o comunicables entre las diferentes Universidades nos hemos referido anteriormente (fundamento 12.3.b) y es precisamente la peculiaridad de estos Cuerpos la que justifica la uniformidad de su régimen retributivo que establece este precepto.

[...] No se da invasión de competencias autonómicas que se denuncia, porque la uniformidad que se establece requiere por su propia naturaleza una regulación unitaria. Y no se infringe el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, que también se invoca alegando que no se hace la misma determinación para el personal de Administración y Servicios, porque no se da en este personal el carácter interuniversitario que concurre en los Cuerpos docentes del artículo 33 de la LRU a que se refiere la norma. No tendría sentido extender la previsión de uniformidad a que responde este precepto a funcionarios en que no concurre la peculiaridad que lo justifica (*STC 26/1987*, f.j. 12.9).

La remisión al anterior fundamento jurídico 12.3.b) obliga a ampliar la cita para completar la valoración del Tribunal. En ese fundamento se dice:

Se impugna la composición de las Comisiones y el procedimiento para formarlas por estimar que no tienen carácter básico, dado que no son nacionales los Cuerpos de funcionarios docentes previstos en el artículo 33 de la LRU, motivo por el cual la composición de las Comisiones y el procedimiento para formarlas debe corresponder a las Universidades en virtud de su autonomía y, subsidiariamente, a la Comunidad Autónoma en razón de las competencias que le corresponden con arreglo a los artículos 10.4 y 16 de su Estatuto. No puede admitirse, sin embargo, esta posición subsidiaria, porque los profesores de los Cuerpos a que se refiere el artículo 33 de la LRU no son funcionarios del País Vasco o de su Administración Local, únicos funcionarios a que se refiere el artículo 10.4 del Estatuto.

Tampoco puede estimarse el argumento principal que atribuye esta competencia a cada Universidad en virtud de su autonomía, ya que, una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios en el artículo 33 de la LRU, expresamente admitido por la recurrente, es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades. Por que, si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la Ley, y esta condición de funcionarios interuniversitarios, o comunicables entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el artículo 149.1.1 y, especialmente, en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Esta jurisprudencia se resume en lo siguiente:

- 1) Los funcionarios docentes universitarios son funcionarios de la Universidad, ni estatales ni autonómicos, pertenecen a un «Cuerpo Nacional».
- 2) La posibilidad de trasladarse a otra Universidad, la condición de comunicabilidad, justifica un régimen uniforme de acceso y de retribuciones.
- 3) La regulación es competencia exclusiva del Estado en virtud de los artículos 149.1.1 —condiciones básicas que garanticen igualdad en ejercicio derechos constitucionales— y 18 —bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos— de la Constitución; y
- 4) Las Comunidades Autónomas no tienen competencia alguna.



El planteamiento se repite en dos pronunciamientos posteriores. La *STC 146/1989* sobre el RD 1888/1984, de 26 de septiembre, sobre concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios. Y la *STC 235/1991* sobre el RD 898/1985, de 30 de abril, de régimen del profesorado.

En la primera, se completa el razonamiento, con la siguiente precisión:

Es, en definitiva, la naturaleza interuniversitaria de los Cuerpos de funcionarios docentes universitarios lo que justifica una regulación universitaria del acceso a los mismos, sin que, dado ese carácter esencial de los referidos cuerpos docentes, tal regulación pueda llevarse a cabo a través de una normativa de cada una de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza (f.j. 2º).

En la segunda, se formula la siguiente aclaración:

Si el contenido corresponde al régimen estatutario de la función pública (universitaria), el esquema bases más desarrollo no servirá para resolver el conflicto planteado, pues el Estado puede regular, sin distinción de bases y desarrollo, el estatuto de los funcionarios docentes universitarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, con el límite, claro está, de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE)... por esta razón carecen de fundamento las alegaciones relativas al carácter básico o no del Real Decreto cuestionado, así como su naturaleza reglamentaria (f.j. 2º y 3º).

Queda claro, por tanto, que, a juicio del Tribunal:

- 1) La regulación del estatuto jurídico de los profesores funcionarios universitarios es competencia exclusiva del Estado, sin que, en consecuencia, ninguna Comunidad tenga potestad alguna.
- 2) Sin que, además, sean exigibles las garantías formales —ley— y materiales —identificación de lo básico— propias del reparto competencial bases y desarrollo.
- 3) Se insiste en la idea de «Cuerpo Nacional».

Nada se dice sobre la previsión del artículo 149.1.30 CE: «*normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución*». Esta ausencia de referencia tiene una explicación sencilla: tanto la LRU como la LOU excluyen el régimen del profesorado y sus retribuciones del carácter de Ley Orgánica. Estos preceptos son legislación ordinaria; nada más.

En la *Ley del Proceso Autonómico* (1983), los restos de la LOAPA (proyecto, 1982), es posible encontrar una última pieza para completar la explicación. El artículo 28 dice lo siguiente:

1. Tendrán carácter nacional los Cuerpos o Escalas de funcionarios a los que en el futuro una Ley del Estado les asigne dicho carácter. Las funciones propias de estos Cuerpos o Escalas serán desempeñadas en las Comunidades Autónomas por funcionarios procedentes de los mismos.
2. Los funcionarios de los Cuerpos Nacionales podrán participar en los concursos que convoquen la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para la provisión de puestos de trabajo de dichos Cuerpos existentes en éstas.

Este precepto era el artículo 35 del proyecto de LOAPA. Sobre el mismo, el Tribunal Constitucional declaró que:

Pueden existir razones de interés general nacional que legitimen constitucionalmente la configuración de cuerpos y escalas nacionales —*STC 25/1983*— y cabe dentro de la regulación de las bases previstas en el artículo 149.1.18 CE el que el Estado se reserve la potestad de crear y organizar dichos Cuerpos y Escalas y que dicha creación deba hacerse por Ley (*STC 76/1983*, f.j. 45º).

Resulta importante resaltar que, en su defensa, el Abogado del Estado explicó estos Cuerpos con referencia a los siguientes: *Jueces y Magistrados, personal integrado en la Administración Militar, Notarios, Registradores, Agentes de Cambio y Bolsa y Corredores de Comercio* (apartado 53 de los antecedentes). Todos los ejemplos lo son de cuerpos nacionales que ejercen funciones públicas que competen en exclusiva al Estado.

Toda esta doctrina es la que, con posterioridad, repetirá el *Consejo de Estado* con ocasión de dictaminar sobre una consulta referida al régimen retributivo de los profesores que prestan servicios en las Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias planteada por el Gobierno autonómico (*Dictamen 2061/98, 7ª, 4 de junio de 1998*). Lo hizo en 1998, pero se limitó a reproducir la jurisprudencia constitucional citada, sin referencia a la doctrina posterior a 1991.

En fin, a modo de balance, según la legislación y la jurisprudencia constitucional, el impedimento competencial existe. El régimen retributivo de los funcionarios docentes universitarios es competencia exclusiva del Estado, ningún título tienen las Comunidades Autónomas, y ello por tratarse de un cuerpo nacional del que es pieza básica la intercomunicabilidad de sus miembros. Los títulos estatales exclusivos son los recogidos en los artículos 149.1.1 y 18 CE.

Llegados a este punto, se podría pensar: la cuestión está zanjada. Sin embargo, la controversia resulta mucho más compleja, tanto que es posible formular el siguiente interrogante:

¿Es inconstitucional esta doctrina del Tribunal Constitucional?

Por supuesto, no lo era cuando se pronunció, pero es inevitable preguntarse si esa argumentación hoy seguiría siendo la misma a la vista de la evolución de esa jurisprudencia. Baste mencionar la cláusula de supletoriedad del Derecho Estatal, artículo 149.3 CE, que en la *STC 214/1989*, sobre el Texto Refundido Ley de Régimen Local, lo admitía como título competencial, hasta la afirmación contraria en la *STC 61/1997*; o la más reciente sobre la gestión de los parques nacionales, artículo 149.1.23 CE, la *STC 149/1991* había establecido la exclusividad del Estado, la *STC 102/1995* había apuntado la gestión compartida, hasta la *STC 194/2004* que la reconoció a las CC.AA.; y, a buen seguro, lo mismo ha ocurrido en otros ámbitos materiales del Derecho. Por otra parte, la pregunta tiene sentido en la medida que la doctrina comentada se pronuncia sobre el artículo 46 de la LRU, mientras que ahora se trata de enjuiciar el nuevo artículo 69 de la LOU —por más que se trata de preceptos análogos—.



3. LA DEBILIDAD DE LA ARGUMENTACIÓN: LA «COMPETENCIA EXCLUSIVA ESPECIAL» A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE «CONDICIONES BÁSICAS» Y SOBRE «BASES»

3.1. PLANTEAMIENTO: TODO PROBLEMA COMPETENCIAL ES UN CONFLICTO ENTRE TÍTULOS JURÍDICOS

Si algo puso de manifiesto la conocida STC 61/1997, sobre la Ley del Suelo de 1992, es que cualquier conflicto en el Estado de las Autonomías debe tratarse como una controversia jurídica, mediante la confrontación de los títulos de las partes, tal y como están reconocidos en la Constitución y Estatutos de Autonomía. Títulos competenciales que son los que son, y no lo son la supletoriedad del derecho estatal, ni la declaración de dominio o de servicio público, ni tampoco la mención genérica de un interés general, como resulta de la jurisprudencia constitucional. Las competencias del Estado, como las de las Comunidades Autónomas, resultan del equilibrio entre los artículos 148 y 149 CE a la luz del principio dispositivo que impregna los Estatutos de Autonomía.

A la luz de este planteamiento, que en realidad engarza con la seguridad jurídica —certeza sobre las reglas de juego—, se abordará la cuestión de la retribución de los profesores universitarios. Lo primero: determinar los títulos competenciales en juego, su contenido y límites.

3.2. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE UNIVERSIDADES Y DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS (DOCENTES)

La retribución de los profesores universitarios tiene, como es evidente, dos vertientes: en tanto que funcionarios públicos, aquella forma parte de su estatuto jurídico; en tanto que universitarios, su actividad se explica en el marco de la Universidad, esto es, del servicio público de la enseñanza superior, del que los profesores son un medio necesario. A su vez, la condición docente y universitaria entronca con el derecho fundamental a la enseñanza y con la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

La traducción competencial de este equilibrio es la siguiente:

El *Estado* tiene las siguientes competencias:

- a) Las condiciones básicas que garanticen la igualdad efectiva en el ejercicio del derecho a la educación —enseñanza superior— (artículo 149.1.1 CE, ¿también acceso al empleo público, artículo 23.2 CE?);
- b) Las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, de los que forma parte la retribución (artículo 149.1.18 CE y STC 99/1987); y
- c) Las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (artículo 149.1.30 CE).

Es posible mencionar algún otro, como las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica, que legitima la fijación de un tope de incremento salarial, artículo 149.1.13 CE, o la coordinación de la actividad científica e investigadora, artículo 149.1.15 CE, pero no parece necesario.

En resumen, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas del derecho de educación superior —quizás también del acceso al empleo público—, y las bases del régimen retributivo de los funcionarios —como parte de su estatuto jurídico—. La competencia sobre las normas básicas que den cumplimiento a los mandatos del artículo 27 CE queda descartada por el carácter no orgánico de la materia que se estudia —retribuciones y régimen jurídico docentes universitarios—. Es claro, por el contrario, que no tiene competencia material exclusiva —como lo tiene en justicia, legislación mercantil, defensa nacional, y, por ello, sobre quienes ejercen estas funciones—. Para intervenir en materias de competencia autonómica por causa de «*interés general*» es precisa una Ley de armonización (artículo 150.3 CE, en la interpretación restrictiva y excepcional que dio la STC 76/1983, sobre la LOAPA: complementar, no suplantar el reparto constitucional de competencias).

Las *Comunidades Autónomas* cuentan con las competencias que resultan del juego de los artículos 148 y 149.1, en lo que no corresponda al Estado. El ejemplo de la *Comunidad Autónoma de Canarias* será suficiente:

- a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza, en toda la extensión, niveles, grados, modalidades, especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que la desarrollen (artículo 32.1 Estatuto);
- b) El desarrollo legislativo y la ejecución del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 32.6, *in fine* Estatuto).

En suma, la Comunidad Autónoma tiene competencias legislativas y ejecutivas en materia de enseñanza superior. A tal efecto, le fueron traspasadas las dos Universidades canarias y sus profesores (RD 2802/1986, de 12 de diciembre). Y, además, ostenta el mismo nivel de competencias en cuanto al régimen estatutario de los funcionarios que le presten servicios. Que tiene competencias no sólo de regulación del sistema de enseñanza superior —en el marco de la ley estatal—, sino también y sobre todo, en lo que aquí interesa, sobre los medios materiales y personales (profesorado) necesarios para atender ese servicio público, que es de su competencia, queda de manifiesto, sin duda alguna, en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Reorganización Universitaria de Canarias, 1989 (STC 106/1990, f.j. 7º).

Que no sólo tiene mucho que decir en esta materia, sino que lo ha dicho, lo evidencia: la citada Ley de Reorganización Universitaria de Canarias (Ley 5/1989), el Decreto de autorización de convocatoria de plazas de personal docente (Decreto 18/1994) y la Ley de Plantillas y Titulaciones (Ley 6/1995), en la que se dice:



Como todo sistema educativo la calidad del mismo depende, en buena medida, de la calidad y motivación del profesorado para la tarea que desempeña... Es preciso abordar en estos momentos acciones que permitan que el profesorado desempeñe sus tareas garantizando la máxima calidad y estableciendo un cauce para su estabilización y promoción.

En particular, en su articulado, como contenido del contrato-programa, puede leerse: «aplicación de los criterios fijados reglamentariamente para la configuración de la plantilla de personal docente y no docente y sus niveles retributivos» (artículo 6.3º). Igualmente, el artículo 42.1 de la Ley de la Función Pública Canaria (1987) que afecta al estatuto jurídico de los profesores universitarios que accedan a la condición de Parlamentario (actuación validada por STC 274/2000).

En fin, a modo de avance de lo que se dirá más adelante, conviene resaltar ya que éstos son los mismos títulos que reparten las competencias en materia de enseñanza primaria y secundaria y que determinan la responsabilidad autonómica en la ordenación de la enseñanza pública obligatoria y en los medios materiales y personales para prestarla.

3.3. LAS COMPETENCIAS ESTATALES SOBRE «CONDICIONES BÁSICAS», «BASES» Y «NORMAS BÁSICAS» (SSTC 61/1997 Y 103/1997)

a) Las «condiciones básicas» del artículo 149.1.1 CE

La competencia exclusiva del Estado para fijar las *condiciones básicas* se traduce en lo siguiente:

- Es un competencia que alcanza los derechos y deberes del título I de la CE (con excepción capítulo III), por tanto el derecho a la educación y el acceso a la función pública en condiciones de igualdad (artículo 27 y 23.2 CE).
- Se refiere a los derechos y deberes en sí mismos considerados, no a los ámbitos materiales donde se insertan o actúan (derecho a la educación, no llega al servicio público educativo).
- Es una competencia normativa, no ejecutiva.
- Es una habilitación que permite al Estado condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad en el ejercicio y cumplimiento de los derechos y deberes.
- En cuanto a su contenido, no permite una regulación acabada del derecho, sino la construcción de su esqueleto, de las posiciones jurídicas fundamentales: «*facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas y presupuestos previos*».
- No equivalen a las bases, ni a las normas básicas, ni al contenido esencial del derecho.
- Las condiciones básicas no son susceptibles de «desarrollo legislativo», sino que el legislador competente —estatal o autonómico— será quien regule el régimen jurídico completo.

La doctrina se encuentra asentada: SSTC 61/1997 (f.j. 7 y 8º) —clases de suelo, aprovechamiento urbanístico—, 188/2001 (f.j. 12º) —sobre becas universitarias— y 32/2002 (f.j. 12º) —función pública—. La consecuencia es sencilla: es posible que el Estado pueda fijar condiciones básicas de los derechos enunciados, pero a la Comunidad Autónoma competente corresponde regular su régimen jurídico —desarrollo legislativo—.

b) *Las «bases» y las «normas básicas» de los artículos 149.1.18 y 30 CE: mínimo común normativo susceptible de desarrollo*

Lo *básico*, la legislación o las normas básicas es un concepto bien delimitado por la jurisprudencia constitucional.

El común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen competencias [...] un marco normativo unitario, de aplicación en todo el territorio nacional, dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad —atiende a aspectos estructurales antes que coyunturales—, a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estimen convenientes dentro del marco competencial que le asigne su Estatuto (STC 194/2004, f.j. 7º, *gestión parques nacionales*).

Los principios normativos que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo el marco o denominador común de necesaria vigencia en todo el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, lo imprescindible en una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer cada Comunidad Autónoma la competencia asumida por el Estatuto [...] el Estado no puede, ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, sino que debe dejar un margen normativo propio a la Comunidad Autónoma (STC 98/2004, f.j. 6º, *precios de referencia medicamentos fijados por las autoridades autonómicas canarias*).

Lo básico es lo esencial o nuclear, el común denominador normativo necesario para asegurar los intereses generales en todo el territorio nacional, permitiendo, en todo caso, ejercicio normativo por la Comunidad.

La abundante jurisprudencia sobre lo básico ha delimitado y matizado con notable precisión su *contenido, límites y garantías*. A modo de recordatorio:

- a) La exigencia de norma de rango legal en su determinación, con indicación de este carácter, la excepcionalidad de normas básicas reglamentarias y, más aun, de potestades ejecutivas (STC 194/2004, f.j. 7º).
- b) Su contenido de norma que garantiza uniformidad mínima —excepcionalmente, de máximos—, nunca norma tasada. En este sentido, las retribuciones básicas de los funcionarios son tasadas, como su incremento anual máxi-



mo, mientras las retribuciones complementarias son un mínimo en el que las Comunidades pueden concretar conceptos y fijar cuantías (STC 99/1987 y 103/1997, artículo 24 de la Ley de la Función Pública). Lo básico como norma inamovible es un entendimiento que sigue limitado a los votos particulares de la jurisprudencia constitucional (STC 98/2004).

- c) En cuanto al desarrollo legislativo autonómico, las bases estatales deben permitir un margen propio para la Comunidad Autónoma, quedando vedado aquellas que impongan una única forma de desarrollo legislativo (no es equivalente a la trasposición de una Directiva Europea, por todas, STC 188/2001, sobre becas universitarias).
- d) Lo básico entendido como regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio nacional no empece el hecho de que, junto al régimen aplicable a la generalidad de las Comunidades, coexistan situaciones particulares (derechos particulares), siempre que esas excepciones cuenten con una expresa habilitación constitucional, estatutaria (o comunitaria). Lo básico no impone uniformidad absoluta, es compatible con regímenes jurídicos acomodados a circunstancias diferenciales (STC 109/1998, f.j. 3º, 27/1987, 214/1989 y 164/2001).

A la luz de esta doctrina, asentada en la década de los noventa del siglo pasado, la fundamentación que quedó expuesta sobre del régimen jurídico (retributivo) uniforme de los profesores universitarios no se sostiene.

En efecto, la facultad de fijar las bases de su estatuto jurídico (artículo 149.1.18 CE), en tanto que funcionarios públicos, como la de establecer las normas básicas en materia de Universidades, no puede operar con carácter exclusivo y excluyente de la intervención autonómica (artículo 149.1.30 CE). Allí donde la Comunidad Autónoma tiene competencia de desarrollo legislativo, su capacidad de intervención debe ser aceptada; en el caso de las retribuciones, siguiendo la referencia general, las básicas corresponde fijarlas al Estado, las complementarias, a las Comunidades Autónomas. Los títulos competenciales esgrimidos no tienen entidad suficiente para impedir la acción autonómica; otra cosa, claro está, es lo que se entendía en los años ochenta y la evidente influencia del pronunciamiento sobre la LOAPA, pero esto ha sido superado por la jurisprudencia posterior (el mejor ejemplo: la STC 188/2001 sobre las becas universitarias y la necesidad de dar «*cancha*» a las Comunidades Autónomas más allá de la mera ejecución de la convocatoria ministerial).

En conclusión, el Estado no tiene competencia exclusiva ni sobre Universidades, ni sobre funcionarios docentes universitarios, sus facultades son de fijación de condiciones básicas y de normas básicas, sin impedir la actuación de la Comunidad Autónoma.

Existen casos que ejemplifican la validez y viabilidad de esta conclusión. Baste con la referencia a los profesionales sanitarios públicos. Como se avanzó, el RD-Ley 3/1987 de retribuciones del personal del INSALUD decía lo siguiente: «*El personal (sanitario) sólo podrá ser remunerado por los conceptos que se determinan en el presente Decreto-Ley*». El ámbito era equivalente al estudiado: sustantivo (sanidad,

bases más desarrollo), instrumental (personal estatutario: cuerpo único), incluso derecho fundamental (libertad personal, artículo 17 CE). Lo cierto es que las iniciativas autonómicas de fijación de cuantías primero, de creación de subconceptos retributivos dentro de los conceptos legales, luego, e, incluso, de creación de nuevos conceptos (carrera profesional), fueron avalados por las Salas 3ª y 4ª del Tribunal Supremo con base en la jurisprudencia sobre bases y desarrollo en materia de empleo público. Esta clara separación competencial se recoge hoy en los artículos 42 y 43 de la Ley 55/2003 que aprobó el Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud.

3.4. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS: SOBRE EL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL ESTATUTO DE «SUS FUNCIONARIOS»

En cuanto a las competencias autonómicas, la duda que puede plantearse se refiere a la calificación de los funcionarios docentes universitarios como funcionarios de la Universidad, no de la Comunidad Autónoma respectiva. En esta hipótesis, el Estado no tendría competencia exclusiva, pero tampoco podría intervenir la Comunidad Autónoma, de modo que habría que recurrir a la cláusula residual del artículo 149.3 CE; demasiado complicado sin duda.

Lo cierto es que, aun siendo funcionarios de la Universidad, ésta es un establecimiento público autónomo, traspasado a la Comunidad Autónoma, como medio para la prestación del servicio público de la enseñanza superior, que es competencia autonómica (STC 106/1990, reorganización universitaria de Canarias). Y es que no cabe olvidar que, más allá de su autonomía constitucionalmente garantizada, las Universidades responden a la naturaleza de organismos autónomos, de entidad instrumental dotada de personalidad jurídica, a la que la Ley encomienda el ejercicio material de un servicio público. En este sentido, los docentes universitarios son tan funcionarios autonómicos como lo son, sin discusión, los profesores no universitarios, aquellos a los que se refiere la Ley de Homologación de retribuciones de los funcionarios docentes que prestan servicios en la Comunidad Autónoma de Canarias —la Ley de Homologación, de 1991—. No existe diferencia: estos docentes no universitarios también se integran en cuerpos nacionales.

La equiparación con los demás miembros de la respectiva función pública autonómica es la base de la propuesta de la Comisión de Coordinación y Planificación del Consejo de Universidades, de 27 de febrero de 2001, para incluir un componente autonómico nuevo en el complemento específico general y en el de productividad. El mismo planteamiento que subyace en la reforma del régimen de retribuciones. Bien es cierto que, en ambos casos, con la premisa de la competencia exclusiva del Gobierno central.

En consecuencia, la competencia autonómica sobre la enseñanza superior y sobre el régimen estatutario de sus funcionarios, por muchas especialidades que sean precisas, también abarca los funcionarios docentes universitarios.



3.5. LA COMPATIBILIDAD DE LOS «CUERPOS NACIONALES» CON LA COMPETENCIA AUTONÓMICA MATERIAL (SUSTANTIVA)

Llegados a este punto, el aspecto que procede analizar es si, pese a todo, el objetivo de uniformidad en el acceso a los cuerpos docentes universitarios y la intercomunicabilidad —la posibilidad de traslado a otra Universidad— demanda ese grado de uniformidad jurídica y económica, hasta el punto de negar la competencia autonómica —aunque exista—.

Antes de continuar, parece necesaria una aclaración.

No se discute el horizonte nacional de la docencia y la investigación universitaria, en el caso del Derecho eso es evidente. En esta Facultad se deben dar clases y se debe investigar en condiciones de exigencia y de calidad iguales a las de cualquier otra Facultad de la Universidad española, y esto como mínimo. La cuestión que se aborda ni afecta ni pone en duda ese objetivo de exigencia, se trata tan sólo de valorar si las razones mencionadas en la jurisprudencia —prueba nacional y comunicabilidad— tienen suficiente entidad como para, pese a todo, excluir la intervención autonómica.

Pues bien, dos ejemplos evidencian lo contrario.

El *primero* lo representan los Funcionarios Locales de Habilitación Nacional (Secretarios, Interventores y Tesoreros). Se trata de «cuerpos nacionales» (escala local diferenciada con tres subescalas) a los que se accede mediante una prueba de ámbito nacional, en donde rige el principio de intercomunicabilidad, sin que, por ello, se imponga uniformidad retributiva (artículos 92 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local, 1985, en particular, RD 1174/1987, de 18 de septiembre, que regula su régimen jurídico). Es cierto que la STC 25/1983 afirmó la competencia estatal para regular en exclusiva a estos funcionarios, en paralelo a la doctrina sobre los profesores universitarios; pero no lo es menos que el artículo 92 de la citada Ley de Régimen Local afirma su carácter de norma básica —también para estos funcionarios— susceptible de desarrollo legislativo autonómico. En todo caso, esta regulación tiene el valor de poner sobre la mesa la prueba nacional y la comunicabilidad sin igualdad retributiva en todos los municipios españoles.

El *segundo* resulta de la ordenación de la función pública docente no universitaria (secundaria). Los Profesores de Enseñanza Secundaria, como los Catedráticos de Enseñanza Secundaria —también los de Idiomas y los de Artes Plásticas y Diseño— se integran en cuerpos nacionales o estatales (disposición adicional 10ª de la Ley de Ordenación del Sistema Educativo, 1990, disposición adicional 9ª Ley Calidad de la Educación). Las pruebas de acceso están descentralizadas, pero los requisitos y pruebas son comunes (disposición adicional 11ª Ley Calidad). Los docentes no universitarios también tienen garantizada la intercomunicación mediante concursos de traslado de ámbito nacional (disposición adicional 8ª.3 Ley de Calidad). Hasta aquí poco o nada se diferencian de los docentes universitarios. Ahora bien, frente a éstos, su régimen retributivo no es uniforme, tan sólo las retribuciones básicas como ordena la legislación estatal, pudiendo la Comunidad Autónoma ejercer sus competencias de desarrollo legislativo, que, en Canarias, ejemplifica la Ley de Homologación Retributiva. Y no es que sea así porque la Ley de Calidad lo

establezca, pero hubiera podido decir lo contrario. Es que esta regulación es la única conforme con el reparto constitucional de competencias.

La consecuencia es clara: la condición de cuerpo nacional —intercomunicación, requisitos comunes de acceso, con prueba centralizada o descentralizada, funciones públicas iguales— no impone un régimen retributivo uniforme en todos sus aspectos, ni menos aun, tiene fuerza jurídica para desplazar la competencia autonómica.

3.6. LA PROYECCIÓN DE ESTOS CRITERIOS SOBRE LA RETRIBUCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DOCENTES UNIVERSITARIOS: EL EJEMPLO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El análisis realizado hasta aquí permite formular una conclusión: las Comunidades Autónomas —la Canaria entre ellas— tienen competencias para actuar sobre las retribuciones complementarias —no básicas— de los funcionarios docentes universitarios en términos análogos a los que se emplean sobre los funcionarios docentes no universitarios. Los títulos son los mismos.

El criterio jurisprudencial producido en los años ochenta en relación con el artículo 46.1 de la Ley de Reforma Universitaria ha cambiado. No se sostiene que, al amparo de los artículos 149.1.1, 18 y 30 CE, el Estado tenga competencia exclusiva para regular a estos funcionarios. La doctrina posterior y las leyes evidencian lo contrario. La interpretación del vigente artículo 69.1 de la Ley Orgánica de Universidades con las mismas limitaciones que el derogado artículo 46.1 LRU supone bien una renuncia a la competencia propia, bien un exceso competencial del Estado.

Otra cosa distinta es la voluntad de la correspondiente Comunidad Autónoma para ejercer su competencia; y en esto, como es sabido, algunas Comunidades son más decididas que otras. Pero esto escapa de esta explicación.

No se trata ya de una mera aproximación jurídica sin reflejo real. En el mes de septiembre de 2004, la Comunidad de Madrid suscribió un acuerdo de mejora retributiva del personal docente e investigador de las Universidades Públicas de Madrid, que incluye «el incremento del componente general del complemento específico del personal docente e investigador funcionario durante el periodo 2005-2008», esto es, de una retribución complementaria que debía ser uniforme. La explicación realizada permite entender en términos jurídicos esta decisión de la Comunidad de Madrid.

4. LA QUIEBRA DE LA «UNIFORMIDAD» EN LAS UNIVERSIDADES CANARIAS: EL COMPLEMENTO DE RESIDENCIA

4.1. RUPTURA DE LA UNIFORMIDAD SIN CONSECUENCIAS PARA LA INTERCOMUNICABILIDAD

La lectura de la nómina de cualquier profesor universitario permite reconocer un complemento retributivo especial: el complemento de residencia, no mencionado en la regulación general (RD 1086/1989, de 28 de agosto). Y no aparece



sólo en los profesores con más años de servicios, también en los de nueva incorporación, sean funcionarios o contratados. Se trata de un concepto retributivo desconocido en las restantes Universidades peninsulares, pero que es tradicional de las retribuciones de los funcionarios docentes universitarios de las islas.

Este complemento quiebra la afirmada uniformidad de las retribuciones de los docentes universitarios españoles. Pero el dato objetivo es que este concepto retributivo existe, no influye en la «movilidad» del profesorado, no impide la intercomunicabilidad, y, además, es estructural o permanente, vinculado más con el puesto de trabajo que con la función desempeñada.

4.2. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL COMPLEMENTO DE RESIDENCIA

El complemento (asignación o indemnización) por residencia es un concepto retributivo que compensa las condiciones más gravosas del desempeño de la función pública derivadas de las peculiaridades de la insularidad; compensación con la que se perseguía equiparar estos puestos de trabajo con otros análogos en territorio continental; y que es compatible con cualesquiera otras retribuciones.

Se trata de una retribución que corresponde a todos los funcionarios públicos residentes de la Administración General del Estado y de otras Administraciones Públicas, pero cuyo origen o régimen retributivo básico sea competencia estatal —tanto los funcionarios locales con habilitación nacional como los funcionarios docentes universitarios—; y ello, con independencia del tipo de actividad pública encomendada.

Su regulación puede remontarse hasta el Decreto de 9 de mayo de 1951, sobre *asignación de residencia*. Esta norma resultó aplicable hasta su derogación por el Decreto 361/1971, de 18 de febrero, de *indemnización por residencia*, que recortó cuantías y cambió la denominación, pero mantuvo su aplicación. Con alguna modificación puntual posterior (RD 3393/1981, de 29 de diciembre), los avatares de la legislación de la función pública no le afectaron (RD-Ley 22/1977, de 30 de marzo, ni la vigente Ley 30/1984, de la Función Pública); y si bien, no se incluye en los conceptos retributivos generales (artículo 23 de la Ley de la Función Pública), las sucesivas leyes de presupuestos desde 1985 hasta 2005 lo mantienen.

4.3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL: EL DERECHO ESTATAL ESPECIAL CANARIO

La legislación reguladora del complemento de residencia (el Decreto 361/1971) constituye un caso más de derecho especial canario, sin perjuicio de que también se aplique en otros lugares del territorio nacional (Ceuta y Melilla, Valle de Arán).

Como es sabido, el derecho especial canario —del que se han ocupado profesores que lo son o lo han sido de esta Facultad— es el conjunto de normas estatales que, a lo largo de la historia, han dado respuesta normativa a las circunstancias derivadas de la insularidad, geográficas, económicas y sociales, reconociendo singularidades, estableciendo especialidades e, incluso, formulando excepciones

con respecto a las normas que se aplican en el territorio continental. Se trata de Derecho Estatal, no de Derecho Canario.

Los ejemplos son abundantes: la regulación de los Cabildos (artículo 41 de la Ley de Bases de Régimen Local), la circunscripción electoral insular de los Senadores (artículo 165 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General), el régimen económico y fiscal (Leyes 20/1991, de 7 de julio, y 19/1994, de 6 de julio), la modulación de los servicios de interés general para adaptarlos al «hecho insular» (artículo 12 de la Ley del Sector Eléctrico, artículo 103.4 de la Ley 66/1997, sobre obligaciones servicio público transporte aéreo, artículo 7.2 y 81 de la Ley de Puertos del Estado, artículo 62 de la Ley General de Sanidad, sobre delimitación áreas de salud, entre otros), las normas especiales sobre agua (disposición adicional 9ª Texto Refundido Ley de Aguas, 2001) y sobre clasificación de suelo (disposición adicional cuarta de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones). En todos los casos, estas normas cuentan con antecedentes más o menos remotos: los Cabildos nacieron con la Ley de 11 de julio de 1912, el régimen económico y fiscal puede situarse en el Decreto de 11 de julio de 1862 de puestos francos, la protección de las comunicaciones marítimas se remonta a la Ley de 14 de junio de 1909, la «libertad económica» llevó a excluir las islas de los monopolios de tabaco (Ley de 16 de noviembre de 1871) y de petróleos (R.D.-Ley de 28 de junio de 1927), el derecho especial de aguas se construyó sobre las Leyes de 27 de diciembre de 1956, de Heredamientos, y de 24 de diciembre de 1962, de aprovechamientos y auxilios hidráulicos, entre otros ejemplos.

El factor que reconduce a la unidad todas estas normas estatales es el hecho insular. Cada una de ellas pretendió y sigue pretendiendo dar una respuesta jurídica a las circunstancias que conforman el hecho insular. Esas circunstancias son la lejanía, la insularidad, la reducida superficie, la fragilidad medioambiental y escasez de recursos naturales, la posición geoestratégica, todos de carácter estructural, no coyuntural; factores todos ellos que condicionan, incluso determinan, la actividad económica y la realidad social de las islas. A esta realidad se refiere el artículo 138.1 de la Constitución cuando menciona expresamente el «hecho insular».

Pues bien, la legislación estatal sobre el complemento de residencia forma parte de este conjunto normativo. Un derecho particular por su ámbito territorial de aplicación y especial por el contenido singular de sus mandatos; en el caso estudiado, una retribución complementaria distinta del régimen general de percepciones de los funcionarios públicos. La Constitución no cambia esta realidad, antes al contrario, la reconoce (baste citar las SS.TC. 225/1998, f.j. 7º, 164/2001, f.j. 51, y 16/2003, f.j. 5º).

4.4. EL TÍTULO COMPETENCIAL QUE LEGITIMA EL COMPLEMENTO DE RESIDENCIA: LA REGULACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Llegados a este punto, afirmada la validez y la vigencia del complemento de residencia, la cuestión es a quién compete regular este concepto retributivo y, en particular, cuál sea el título competencial al que se somete.



Dos son las explicaciones posibles: 1) siendo un concepto retributivo podría ser explicado conforme al régimen general de los funcionarios públicos, por tanto, con sujeción al reparto de competencias bases estatales, desarrollo y ejecución autonómica, del artículo 149.1.18 CE; y 2) haciendo abstracción de las conclusiones alcanzadas, en tanto se aplica sobre los funcionarios docentes universitarios, su fundamento podría situarse en el régimen retributivo uniforme a que se refiere el artículo 69.1 de la Ley Orgánica de Universidades, con la consecuencia de la aplicación del artículo 149.1.1 CE. Es preciso optar por una de ellas.

Como se ha explicado, el complemento de residencia es un concepto retributivo cuya especialidad tiene que ver con factores que ninguna relación mantienen con la función pública desempeñada ni con los caracteres de uno u otro cuerpo de funcionarios —comunicabilidad—. Su condición especial deriva de las circunstancias de la insularidad y de su impacto sobre la actividad funcionarial en esos territorios; nada más, pero también nada menos. Siendo así, el título competencial que parece atraerlo es el de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. De otra parte, dado que la uniformidad del régimen retributivo de los funcionarios universitarios es una excepción en el conjunto de la función pública, incluso en comparación con otros cuerpos de funcionarios regidos por el mismo grado de comunicabilidad, el principio general de interpretación restrictiva de las normas excepcionales o singulares conduce a la misma respuesta.

En consecuencia, lo que procede es la aplicación de las reglas propias del título competencial señalado: la Comunidad Autónoma puede fijar las cuantías de ese complemento, que es mínimo, de igual modo que puede establecer subconceptos dentro del mismo con su retribución específica (artículo 149.1.18 CE). La norma sobre la uniformidad retributiva no resulta de aplicación a este complemento especial.

Es posible que se planteen algunas dudas, entre ellas, que el legislador canario con respecto a los funcionarios autonómicos ha incluido el lugar de residencia dentro del complemento específico (artículo 82.3.b, *in fine*, de la Ley territorial 2/1987). Esto es cierto. Pero no lo es menos que esta decisión sigue siendo formal, lo dice la citada Ley de la Función Pública Canaria, pero nunca ha sido puesta en práctica. El complemento (indemnización) de residencia sigue siendo considerado y abonado como complemento especial, lo que evidencia la viabilidad de su mantenimiento (últimamente, disposición transitoria primera de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2004, previsión repetida desde 1985). También lo es que esa «*integración en el complemento específico*» no es ni mucho menos pacífica. La disposición adicional quinta de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, de retribuciones de jueces, magistrados y fiscales, incluye esa retribución en el complemento de destino. Por otra parte, tampoco puede olvidarse que el complemento estudiado es el reconocido por la legislación estatal, la validez de esta regulación es la propia del derecho especial canario y tanto la ley estatal como la autonómica se remiten a la legislación específica de los funcionarios docentes —remisión que admite especialidades, por todas, STC 48/1992—.

5. REFLEXIÓN FINAL: QUE LA TÉCNICA NO SEA EXCUSA PARA LA POLÍTICA Y LA NEGOCIACIÓN

Tras la exposición realizada se está en condiciones de contestar la pregunta inicial:

¿La retribución de los profesores universitarios es un asunto que tropieza con los medios o, por el contrario, pugna con los fines?

Pues bien, el obstáculo técnico-jurídico no es tal. Las Comunidades Autónomas tienen competencia para regular las retribuciones complementarias de los funcionarios docentes universitarios.

Dicho lo anterior, superados los problemas técnicos, lo que queda son los fines: el debate y la decisión colectiva sobre cómo y cuánto deben ser retribuidos los profesores universitarios. No es éste ni el momento ni el foro para expresar mi parecer sobre esta segunda cuestión, mi objetivo era diferenciar los medios de los fines, para que los primeros —los problemas competenciales— no impidan, ni siquiera dificulten el debate sobre los fines —el tipo de retribución que merecen los docentes universitarios a juicio de los representantes de la sociedad para la que trabajan—. Espero haberlo logrado. Muchas gracias.

