|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 1269/1988 |
| Fecha | de 22 de noviembre de 1988 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra. |
| Núm. de registro | 1106-1988 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.106/1988 |
| Fallo | En atención a todo lo expuesto, el Pleno de este Tribunal acuerda el mantenimiento de la suspensión de los apartados 4 y 5 del art. 10, y de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos  Generales de la Comunidad Autónoma Gallega para 1988. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante escrito de 14 de junio de 1988, planteó recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Gallega para 1988, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución al objeto de que fuese ordenada la suspensión de las disposiciones impugnadas.

Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal, de 20 de junio pasado, se tuvo por planteado el recurso de inconstitucionalidad y se dio traslado de la demanda al Congreso y al Senado, así como al Parlamento y a la Junta de Galicia, teniéndose por producida la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley objeto del recurso, desde la fecha de su formalización, de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), lo que se participó al Presidente del Parlamento y al Presidente de la Junta de Galicia y se publicó en los periódicos oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma.

2. El Presidente del Gobierno de la Nacionalidad Gallega se personó y presentó escrito de alegaciones el 15 de julio último, en solicitud de que se dicte Sentencia declarando ajustados los preceptos impugnados al ordenamiento constitucional y estatutario. En 16 de julio último, se persona el Presidente del Parlamento de Galicia y solicita se desestime en su integridad el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno.

3. Por Auto del Pleno de 11 de octubre último y previa la audiencia de las partes se acordó no haber lugar por ahora a resolver sobre levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados que había sido solicitada por el Parlamento y por la Junta de Galicia, sin perjuicio de lo que se acuerde una vez transcurra el plazo de cinco meses constitucionalmente establecido.

4. Por providencia de la Sección Cuarta, de 24 de octubre de 1986, se acordó oír a las partes para que hicieran alegaciones en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la Ley objeto del recurso.

5. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 3 de noviembre último, solicita el mantenimiento de la suspensión, con base en las siguientes alegaciones:

Teniendo en cuenta, por un lado, que en el recurso se está propugnando la declaración de inconstitucionalidad de preceptos presupuestarios de la Comunidad Autónoma gallega que prevén incrementos retributivos superiores a los máximos admisibles -con arreglo a las normas presupuestarias estatales- y, por otro, que como consecuencia de la suspensión hoy vigente tales incrementos no han podido aplicarse, puede decirse que, en el supuesto de que la suspensión se alzara, la Comunidad debería proceder al abono inmediato de los atrasos que procedan; en esta hipótesis, en el supuesto de que el recurso se estimara sería necesario que el personal perceptor de las mejoras que fueran acordadas procediera a su devolución, lo que, sin duda, sería más perturbador y molesto que el simple diferimiento temporal en la percepción de las mejoras retributivas que se seguiría del mantenimiento de la medida cautelar. Desde otro punto de vista, ninguna duda puede existir sobre el riesgo que supondría el levantamiento de la suspensión para la eficacia de una medida de política económica general que afecta a uno de los componentes fundamentales del gasto público. Si se alzara la suspensión en el presente recurso deberá alzarse asimismo en los muy similares que están hoy pendientes de Sentencia y obviamente, si en el ejercicio de 1989 y sucesivos, los legisladores de presupuestos de las diecisiete Comunidades Autónomas deciden no respetar el límite al incremento global de las retribuciones que señale la Ley de Presupuestos del Estado, sabrán de antemano que pueden contar con el alzamiento de la suspensión a los pocos meses de interpuestos los recursos de inconstitucionalidad. De este modo, quedará privada de todo efecto una medida trascendental de política económica general que corresponde dictar al Estado. En lo que se refiere al segundo de los contenidos del recurso, referido a las facultades autonómicas para la fijación de los criterios de distribución del monto total asignado a los Entes locales de la Comunidad Autónoma de Galicia, dice el Abogado del Estado que puede igualmente apreciarse la Entidad de las perturbaciones que derivarían para las Haciendas locales afectadas de la asignación o sustracción (según los criterios de reparto fijados por la autoridad autonómica) de recursos económicos que se producirían caso de alzarse la suspensión, máxime teniendo en cuenta, a partir del necesario ajuste de los gastos locales a las correspondientes disponibilidades presupuestarias, las previsibles restricciones de gastos o, incluso, devoluciones o compensaciones.

6. El Letrado de la Xunta de Galicia, en escrito recibido el 4 de noviembre último, solicita el levantamiento de la suspensión, a cuyo efecto formula las alegaciones siguientes:

La persistencia de la medida cautelar de suspensión de la eficacia de las normas autonómicas impide en el presente supuesto el normal despliegue de unas competencias autonómicas cuyo no ejercicio provisional, en tanto no se dicte Sentencia en el proceso, ocasiona un verdadero bloqueo perturbador de las potestades autonómicas sobre la implantación del sistema retributivo funcionarial. No puede desconocerse que prima facie los núms. 4 y 5 del art. 10 impugnados se mantienen dentro de la más estricta ortodoxia de la técnica retributiva que ha llevado a cabo el Estado para implantación del sistema retributivo derivado de la Ley 30/1984, en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales para los años 1985, 1986 y 1987. La suspensión de los apartados 4 y 5 del art. 10 priva a la Comunidad Autónoma de Galicia no sólo la genérica potestad del ejercicio de sus competencias en materia de función pública, sino que atenta gravemente a los intereses generales de la propia Comunidad y del personal al servicio de la Administración en la medida en que carece de los medios económicos necesarios para la implantación del nuevo sistema retributivo. Es más, la Disposición transitoria primera de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia publicada en el DOGA el 1 de junio de 1988 (con entrada en vigor al día siguiente de su publicación) señala el plazo de seis meses -que vencen el día 2 de diciembre próximo- para la clasificación y valoración de todos los puestos de trabajo. Tal tarea ya se ha realizado en la actualidad en cuanto a los trabajos preparatorios, y en consecuencia, la Xunta de Galicia deberá proceder inmediatamente a la aplicación del nuevo sistema retributivo, en el próximo mes, lo que, mediante el mantenimiento de la suspensión, le viene vedado al no poder disponer de los «fondos» que los núms. 4 y 5 del art. 10 destinan ad hoc.

Desde otra perspectiva, se señala en las alegaciones, no puede afirmarse que la medida implantada en los apartados 4 y 5 del art. 10 atente gravemente a la política económica general. Tal afirmación tiene su fundamento tanto en la escasa incidencia de los dos «fondos» en el conjunto de la economía general en cuanto que la «medida» tiene su precedente en el mismo sistema aplicado por el Estado. En efecto, tal «medida coyuntural» consiste en la implantación del nuevo sistema retributivo derivado de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y aplicación, por el mismo motivo, de la Ley 4/1988, de la Función Pública de Galicia, de 26 de mayo, el art. 10, en sus apartados 4 y 5 establece unos «fondos coyunturales» con idénticos criterios que lo ha hecho la Administración Central en sus Leyes de Presupuestos para 1985, 1986 y 1987. No se trata, pues, de aumentos retributivos en el proceso normal reglado en el propio art. 10.1 (que fija el límite del 4 por 100 al igual que lo hace el art. 28.1 de la Ley estatal), sino de «fondos» para permitir que el personal funcionario y laboral al servicio de la Xunta de Galicia acomode su sistema retributivo al general derivado de la Ley 30/1984. Si esta medida ya ha sido implantada en el Estado, también «con independencia» del normal límite de incrementos establecido en las Leyes de Presupuestos del Estado para 1985, 1986 y 1987, rechazar ahora que la Comunidad Autónoma de Galicia ejecute la misma medida implantada en el Estado constituye grave discriminación que atenta al principio de igualdad constitucionalmente proclamado. Los propios argumentos, dice la Xunta, son aplicables a la Disposición adicional decimocuarta, por analogía e identidad de razón respecto a la distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas. Tal competencia autonómica se inserta en las técnicas de colaboración, en parte recogidas en la Ley de Bases de Régimen Local, y que se complementa con lo dispuesto en el art. 6.3.º de la LOFCA. En efecto, la planificación presupuestaria de la Xunta de Galicia atiende precisamente a los criterios de coordinación con los Entes locales y, en su consecuencia, distribuye sus recursos de acuerdo con tales criterios, pero al no disponer de la distribución de «los ingresos» a que se refiere la Disposición adicional impugnada se rompe el equilibrio o la igualdad de la ecuación, por cuanto uno de los factores no está a su disposición.

7. El Presidente del Parlamento de Galicia, en escrito recibido el 14 de noviembre último, solicita el levantamiento de la suspensión, a cuyo efecto reproduciendo las contenidas en el apartado IV de su escrito de fecha 11 de julio pasado, formula las siguientes alegaciones:

Por una parte, el mantenimiento de la suspensión de los apartados 4.º y 5.º del art. 10 de la Ley generaría consecuencias de singular alcance y gravedad para los intereses generales comunitarios y de una forma especial para el personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad porque: a) se paraliza el proceso de reorganización y ordenación de la Función Pública autonómica y consiguientemente la adaptación de su personal al régimen retributivo derivado de la Ley 30/1984; b) se causa un evidente perjuicio al personal al servicio de la Comunidad, que lleva seis años pendiente de la aplicación de la Ley 30/1984; y c) el volumen de recursos económicos destinados a financiar los fondos adicionales inciden con escasa trascendencia en la política económica general y de ellos no se derivan perjuicios irreparables para la Hacienda estatal.

Por otra parte, el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la Disposición adicional decimocuarta incide en una equilibrada y mejor asignación de recursos con criterio nivelado a favor de los municipios gallegos para atender los servicios mínimos obligatorios que deben prestar a sus residentes, aunque los perjuicios que puedan ocasionarse resulten paliados a través de los mecanismos de distribución actualmente vigentes.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El mantenimiento o alzamiento de la suspensión de una Ley autonómica, o de alguno de sus preceptos, acordada en aplicación de lo dispuesto en el art. 161.2 de la C.E. ha de ser el resultado de ponderar las consecuencias que de una u otra decisión deriven sobre los intereses públicos y, en su caso, particulares que puedan resultar afectados, con el fin de determinar cuáles deben prevalecer por ser menos resistentes al perjuicio o acreedores de una protección preferente, y cuáles deben ceder por ser su lesión menos onerosa o de menor incidencia su sacrificio en caso de colisión, teniendo en cuenta, a tal fin, y de acuerdo con una muy reiterada doctrina de este Tribunal, de una parte, la irreparabilidad o dificultad de reparación de las situaciones que pudieran generarse, y, de otra parte, la trascendencia de los intereses subyacentes, generales y particulares, sin que la posible o factible reparación de estos últimos (en el caso de que el recurso fuere desestimado) constituya criterio decisivo o suficiente para eliminar el posible quebranto del interés general que, en principio, ha de ser preferente, todo ello examinado desde el ángulo del carácter preventivo de la medida y sin prejuzgar, en modo alguno, la decisión que en su día se adopte sobre el fondo de la cuestión planteada.

2. En este sentido, las razones que aduce el Letrado del Estado en pro del mantenimiento de la suspensión de las normas objeto del recurso tienen la suficiente entidad para estimar su mayor relevancia decisoria. Como acertadamente señala, en este caso el levantamiento de la suspensión acordada podría poner en peligro la efectividad de una medida de política económica general que afecta a uno de los componentes esenciales del gasto público, debiéndose ponderar, igualmente, el riesgo de una posible extensión de las normas impugnadas a otras Administraciones Públicas y su aplicabilidad no sólo para ésta, sino también para futuras anualidades.

Asimismo, los posibles perjuicios que con el mantenimiento de la suspensión acordada pudiera ocasionárseles a los interesados, tanto al personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma -en el caso de los apartados 4 y 5 del art. 10 de la Ley impugnada- como a las Corporaciones locales -en el caso de la Disposición adicional decimocuarta de la misma Ley- puedan ser más fácilmente reparados, de producirse una decisión favorable a las tesis mantenidas por la Comunidad Autónoma de Galicia, que los graves quebrantos que seguirían para los receptores de las medidas ahora cuestionadas si, tras levantarse la suspensión, quedan sin valor las normas recurridas.

Por ello, la muy superior Entidad de los perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión de las normas impugnadas, unida a la notoria trascendencia de los intereses generales invocados por el Gobierno de la Nación, aconsejan el mantenimiento de la medida de suspensión acordada.

ACUERDA

En atención a todo lo expuesto, el Pleno de este Tribunal acuerda el mantenimiento de la suspensión de los apartados 4 y 5 del art. 10, y de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos

Generales de la Comunidad Autónoma Gallega para 1988.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

Madrid, a veintidós de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.