|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 329/1990 |
| Fecha | de 18 de septiembre de 1990 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, 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, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López. |
| Núm. de registro | 824-1990 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 824/1990 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión de la vigencia y aplicación del art. 18.2 y Disposición transitoria undécima, párrafo segundo, inciso primero, de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1989, de 26 de diciembre, de Presupuestos  Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1990. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito presentado en este Tribunal el 29 de marzo de 1990, planteó recurso de inconstitucionalidad, contra el art. 18.2 y el párrafo segundo, inciso primero, de la Disposición transitoria undécima, de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1989, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1990, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución al objeto de que fuese ordenada la suspensión de los preceptos impugnados.

Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal, de 2 de abril de 1990, se tuvo por planteado el recurso y se dio traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 de la LOTC, al Congreso de los Diputados, Senado, al Gobierno y al Parlamento de Canarias; se comunicó a estos dos últimos la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la citada Ley 14/1989, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1990, según dispone el art. 30 de la LOTC; y, se publicó la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de Canarias.

2. El Gobierno y el Parlamento de Canarias mediante escritos recibidos el 9 y el 11 de mayo de 1990, respectivamente, formularon alegaciones en solicitud de que, tras la tramitación procesal oportuna, se dicte en su día Sentencia declarando la desestimación del recurso.

3. Por providencia de 7 de agosto de 1990, la Sección de Vacaciones de este Tribunal acordó oír al Abogado del Estado y representaciones procesales del Gobierno y Parlamento de Canarias, para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

4. El Abogado del Estado en su escrito de 13 de agosto último se opone al levantamiento de la suspensión, con base en las siguientes alegaciones:

El art. 18.2 de la Ley canaria impugnada se aparta del régimen establecido en la legislación básica estatal sobre la materia (art. 16.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Publicas). De manera que si se levantara la suspensión de este precepto, se produciría una desigualdad entre el régimen, aplicable al personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el personal de las restantes Administraciones Públicas, produciéndose el consiguiente quebrando de los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica o certidumbre.

La legislación básica estatal sobre incompatibilidades persigue una pluralidad de fines claramente definidos. No sólo se trata de garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión o, incluso, la imparcialidad de los órganos administrativos, sino que, prevalentemente, el sistema de incompatibilidades se diseña al servicio del principio de eficacia, que es, además, un mandato para la Administración, en la medida en que ésta ha de actuar de acuerdo con él (art. 103.1 C.E.).

Si se levantara la suspensión del art. 18.2 aquí impugnado, sería la propia eficacia de la Administración autonómica canaria la que se vería directamente afectada, con perjuicios para los intereses generales que la Administración está obligada a servir.

Por otra parte, añade el Abogado del Estado, el párrafo segundo, inciso primero, de la Disposición transitoria undécima, de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1989 dispone que «los funcionarios interinos serán, asimismo, integrados en el Cuerpo o Escala a que correspondan». La norma impugnada establece de este modo que determinado personal al servicio de la Administración Pública Autonómica (funcionarios interinos) adquieran automáticamente la categoría de funcionario de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria. Este formidable efecto legal supone, con independencia de la cuestión de fondo, una alteración sustancial de ]a relación jurídica de servicio que vincula al personal afectado con la Administración Autonómica. La adquisición por el personal que con carácter interino presta servicios en la Comunidad Autónoma Canaria de la condición de funcionarios públicos de carrera de la misma, con todos los derechos y deberes propios de tal condición, causaría a los mismos y a la propia Administración Autonómica perjuicios de muy difícil reparación en el supuesto en que, en su día, fuera anulado el precepto impugnado. Mientras que, por el contrario, el reconocimiento de su condición de funcionarios de carrera con carácter retroactivo, que tendría lugar caso de desestimarse el recurso de inconstitucionalidad, no les produciría más perjuicios que los derivados del retraso en acceder a dicha condición.

Señala, finalmente, el Abogado del Estado que el levantamiento de la suspensión, además de producir los perjuicios de difícil reparación a que se ha hecho referencia, entrañaría para los interesados la frustración de unos derechos de los que, adquiridos automáticamente por la entrada en vigor del precepto impugnado, se verían obligados a prescindir, reintegrándose una situación que entenderían superada.

5. El Parlamento de Canarias, en escrito recibido el 21 de agosto, formula las siguientes alegaciones en solicitud del levantamiento de la suspensión:

La suspensión operada sobre los artículos recurridos ha supuesto la no vigencia durante cinco meses de dos preceptos que -por estar contenidos en una Ley aprobatoria de los Presupuestos- tenían en principio una vigencia teórica de doce meses. Su «inocuidad» desde el punto de vista de su presunta lesión a los intereses generales no sólo viene dada por ese carácter limitado de su vigencia sino por su propio contenido.

a) Artículo 18.2 impugnado: declaración de incompatibilidad de los funcionarios que desempeñen un puesto de trabajo retribuido por complemento específico de incompatibilidad.

b) Disposición transitoria undécima, párrafo segundo, inciso primero: adscripción a los nuevos Cuerpos creados por la Ley 2/1987, de la Función Pública Canaria, de los funcionarios de empleo interino que ocupaba plazas de Cuerpos existentes antes de la entrada en vigor de la Ley 2/1987.

El carácter excepcional del instituto de la «suspensión» tiene su fundamento en el carácter democrático» de que viene investida la norma legal, en tanto ésta emana de la representación popular de la instancia de que se trate. La reiterada doctrina acerca del «principio de conservación de la norma» o «interpretación conforme a la Constitución» ha de invocarse aquí, nuevamente, pues si la suspensión se mantiene no será siquiera necesario el fallo del Alto Tribunal, previsiblemente posterior al período de vigencia de la Ley canaria 14/1989, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1990.

Señala, finalmente, el Letrado del Parlamento que es la parte recurrente la que ha de justificar la lesión del interés general que produciría el levantamiento de la suspensión y se remite a lo manifestado en escrito de alegaciones evacuado conforme al artículo 37.2 LOTC, en el que resulta evidente que, aun sin entrar en el juicio de fondo sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados, la vigencia de los mismos no puede inferir perjuicios a los intereses generales, derechos o intereses de terceros, único supuesto en el que cabria rnantener la suspensión.

6. El Gobierno de Canarias, en escrito recibido el 22 de agosto último solicita el levantamiento de la suspensión, con base en las siguientes alegaciones:

El mantenimiento de la suspensión del art.18.2 comporta, irremediablemente, inseguridad jurídica no solo para los funcionarios, sino también para una eficaz ordenación de la función pública, ya que en el art. impugnado se contempla que a los funcionarios que ocupen puestos de trabajo a los que se haya asignado complemento especifico y figuren en la correspondiente relación de puestos de trabajo como incompatibles no será posible reconocer compatibilidad alguna con otro puesto de trabajo. Es decir, que si se percibe complemento específico por incompatibilidad, no cabe, jurídicamente, reconocer compatibilidad alguna.

La suspensión de este artículo comportaría que se aplicara directamente el art. 16.1 de la Ley 53/1984, según la cual es incompatible con cualquier otra actividad la ocupación de un puesto de trabajo que comporte la percepción de complemento específico o concepto equiparable.

Esta aplicación supone, en todo caso que no pueda reconocerse compatibilidad a funcionario alguno, si el puesto de trabajo al que se le haya adscrito es retribuido con complemento específico, cualquiera que sea el concepto retribuido (aun cuando se trate, por ejemplo, del manejo de equipos informáticos). De ahí que, en la práctica, aquellos funcionarios que solicitaron, y obtuvieron, reconocimiento de compatibilidad, y aquellos otros con expectativas de obtenerlas, vean cercenada la posibilidad de realizar otro trabajo retribuido, hasta tanto se resuelva el presente recurso.

Pero el efecto de la suspensión alcanza, además, a la propia organización administrativa, por cuanto puestos de trabajo que hasta la fecha no llevaban aparejada incompatibilidad pero sí complemento especifico, por mor de la suspensión del precepto impugnado (y, en última instancia, de la interpretación que el Gobierno de la nación efectúa del art.16.1 de la Ley 53/1984), repentinamente devienen incompatibles, debiendo la Administración retribuir dicha incompatibilidad.

Respecto del mantenimiento de la suspensión de la Disposición transitoria undécima de la Ley, y dado que la impugnación se produce por una interpretación que realiza el Gobierno de la nación acerca de la intenciónalidad de la Comunidad Autónoma al aprobar dicho precepto, indican que se remiten a lo ya expuesto en la demanda, al objeto de evitar innecesarias reiteraciones.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Suspendida la vigencia del art.18.2 y de la Disposición transitoria undécima, párrafo segundo, inciso primero, de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1989, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1990, como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad contra dichos preceptos planteado por el Presidente del Gobierno de la nación, procede, dado el tiempo transcurrido y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, resolver sobre el levantamiento o ratificación de dicha suspensión, teniendo en cuenta, a tal efecto, que esta última decisión sólo deberá adoptarse en el caso de que se apreciase que, de la aplicación de los preceptos legales impugnados, pueden derivarse perjuicios graves o de imposible o difícil reparación para los intereses públicos y, en su caso, para los de los sujetos particulares afectados por esa aplicación, por ello, la decisión sobre el levantamiento o ratificación de la suspensión exige que se ponderen ante todo los intereses en juego y los efectos que dada la consideración de su posible reparación posterior, como consecuencia de la ejecución de la norma, vengan a proyectarse e incidir en dichos intereses.

2. El art. 18.2 de la Ley canaria impugnada prevé que «serán incompatibles las personas que desempeñen un puesto de trabajo con complemento específico en el que se haya apreciado dichas incompatibilidades y que así figure explícitamente en las relaciones de puestos de trabajo aprobadas». La pretendida inconstitucionalidad del referido precepto, por no respetar la norma básica estatal, dictada al amparo del art 149.1.18.º, de la Constitución, contenida en el art. 16.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (que sienta la regla general de que «no podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, y al retribuido por arancel»), supondría, en la hipótesis de ser estimada, la nulidad de todas aquellas situaciones de compatibilidad que se hubiesen creado al amparo de la referida previsión autonómica, lo que podría suponer no sólo graves perjuicios para los funcionarios sino también graves consecuencias económicas para la propia Comunidad Autónoma.

Debe tenerse en cuenta, además, que la expuesta situación conflictiva que la vigencia del precepto impugnado pudiera engendrar, en la medida en que la tacha de inconstitucionalidad planteada prosperara, no necesariamente sería excepcional. En efecto, la compatibilidad no queda pospuesta a la aprobación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, ya que justamente son dichas relaciones las que deberán concretar aquellos puestos de trabajo con complemento específico en los que se aprecie la incompatibilidad. En suma, mientras que en las relaciones de puestos de trabajo no se especifique la incompatibilidad, la Ley canaria impugnada abre la posibilidad de compatibilizar dos o más puestos de trabajo, lo que dota a la previsión de una trascendencia y alcance incuestionable en cuanto al número de funcionarios que puedan verse afectados por una hipotética declaración de inconstitucionalidad.

Por último, cabe añadir que si el sistema de incompatibilidades, en la forma establecida por la Ley estatal 53/1984, se encuentra al servicio, no sólo de la imparcialidad administrativa, sino del principio de eficacia (STC 178/1989, fundamento jurídico 3 º), la vigencia y aplicación del precepto impugnado -implícitamente partiendo de la regla opuesta de la compatibilidad de los puestos de trabajo, aunque tengan reconocido complemento específico- supondría, como oportunamente apunta el Abogado del Estado que, siempre en la hipótesis de que la norma fuera estimada inconstitucionalmente, la propia eficacia de la Administración canaria se viera negativamente afectada, sin medio ni posibilidad, aquí ya, de reparar, por grave y costoso que fuera, el perjuicio con ello ocasionado a los intereses generales.

3. Si las consideraciones expuestas aconsejan ratificar la suspensión en su día acordada, ni el Parlamento, ni el Gobierno de Canarias aporta en sus alegaciones razones que justifiquen o apoyen una decisión en sentido opuesto.

En efecto no es óbice al mantenimiento de la suspensión la pretendida «vigencia teórica» de la Ley canaria de Presupuestos Generales de la referida Comunidad Autónoma para 1990, por cuanto la previsión en concreto ahora cuestionada no presenta en principio ese carácter temporal, sino que se trata de una norma que, desarrollando y especificando el alcance del art. 16.1, de la Ley estatal 53/1984, de Incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones Publicas, no necesariamente queda condicionada por la vigencia temporal de la Ley de Presupuestos. Por tanto, no cabe apreciar la tesis sustentada por el Parlamento de Canarias de la «inocuidad» del precepto impugnado para los intereses generales atendiendo al carácter limitado de su vigencia, porque no sólo no consta la veracidad de tal afirmación, sino que por su propia estructura y contenido, se trata de una previsión que reviste un carácter permanente.

El normal efecto vinculado a toda norma jurídica y, en especial, a las normas con rango y valor de ley, que no es otro que el de su vigencia y plena aplicabilidad mientras no sean declaradas contrarias al ordenamiento jurídico o derogadas, debe, en consecuencia, ceder en esta ocasión, atendiendo justamente a los perjuicios para los intereses generales y los de terceras personas que la aplicación de la norma podría ocasionar; sin que, por lo demás, y a mayor abundamiento, el alegato del Gobierno de Canarias acerca de las posibles incompatibilidades en que, de mantenerse la suspensión, incurrirían determinados puestos de trabajo hasta la fecha no incompatibilizados, a pesar de estar retribuidos con un complemento específico, sea aceptable. En efecto, si tal incompatibilidad se produce, ello no sería imputable directamente a la Ley canaria cuestionada, sino a la Ley estatal 53/1984, frente a cuya aplicación, los funcionarios afectados siempre podrían utilizar las oportunas vías de impugnación. Por ello, en fin, el mantenimiento de la suspensión no puede tener, en todo caso, otro alcance que el de incidir en meras expectativas individuales, lo que, además, no supone ningún perjuicio para los intereses generales.

4. En cuanto a la Disposición transitoria undécima, párrafo segundo, inciso primero, de la Ley canaria impugnada, las razones hasta ahora expuestas determinan, igualmente, el mantenimiento de la suspensión. Las consecuencias que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la norma, que prevé la integración de los funcionarios interinos en el Cuerpo o Escala a que correspondan, avalan y justifican, si cabe aún con mayor consistencia, la ratificación de la suspensión en su día acordada.

Nada empece, por otra parte al mantenimiento de la suspensión la alegación del Gobierno de Canarias de que el sentido de la norma no es el de integrar a dichos funcionarios en el Cuerpo o Escala a que correspondan con el carácter de funcionarios de carrera. Tratándose de una interpretación que, en el actual trámite, no permite descartar otras posibles, como la mantenida por el Abogado del Estado al hilo del tenor literal de la previsión, debe reconocerse que una hipotética declaración de inconstitucionalidad pudiera suponer, de acuerdo con las consideraciones y criterios más arriba expuestos, unos perjuicios cuya gravedad no permiten comparación alguna con los que, de producirse -sobre lo cual, significativamente, ninguna consideración ni por el Parlamento, ni por el Gobierno de Canarias, se formule-, puedan dimanar de la no aplicación temporal de la norma.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión de la vigencia y aplicación del art. 18.2 y Disposición transitoria undécima, párrafo segundo, inciso primero, de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1989, de 26 de diciembre, de Presupuestos

Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1990.

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

Madrid, a dieciocho de septiembre de mil novecientos noventa.