

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6482 Pleno. Auto 15/2026, de 11 de febrero de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 6811-2025. Mantiene parcialmente la suspensión acordada en el recurso de inconstitucionalidad 6811-2025, interpuesto por el presidente del Gobierno, en relación con las disposiciones finales cuarta y octava de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025.

ECLI:ES:TC:2026:15A

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6811-2025, interpuesto por el presidente del Gobierno, en relación con la disposición final cuarta y la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, ha dictado, con ponencia de la magistrada doña Laura Díez Bueso, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 30 de septiembre de 2025, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final cuarta y la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) a fin de que se produjera la suspensión de la aplicación de la disposición impugnada.

a) El recurso se dirige, en primer lugar, frente a la disposición final cuarta de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, por la que se modifica la disposición adicional cuarta de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias.

Señala la demanda que, en su redacción anterior, la disposición adicional cuarta de la Ley 11/1994 garantizaba que los empleados públicos que eran nombrados gerente o director gerente no percibirían retribuciones inferiores a las que tuvieran en el puesto que desempeñaban con anterioridad a su nombramiento. Con la nueva redacción esa garantía se extiende a quienes provengan del desempeño de una actividad privada por cuenta propia o por cuenta ajena. Además, esa modificación surte efectos económicos desde el 1 de julio de 2023 y se hará efectiva a partir de la nómina del mes de enero de 2025, abonándose como atrasos los importes correspondientes.

La extensión de esta garantía conlleva un aumento retributivo que es contrario a la congelación de retribuciones existente en la actual situación de prórroga presupuestaria en 2025 o al posible incremento general que se establezca en la norma básica, por ser adicional al mismo, al no venir acompañado de la supresión o

minoración de otros conceptos retributivos. Se contradicen con ello las competencias estatales, ex art. 149.1.13, 14 y 18 CE, que atribuyen al Estado la capacidad para el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas, así como el principio de coordinación con la hacienda estatal del art. 156.1 CE (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 7). En particular, se contradice el art. 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2023, cuando establece que «las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,5 por 100».

También alega la demanda que se quiebra el principio de legalidad presupuestaria (art. 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria), en tanto que no se concreta la cuantía del crédito presupuestario, sino que queda al arbitrio del puesto que –incluyendo el sector privado– haya podido ostentar el que posteriormente sea nombrado gerente.

Esta incertidumbre acerca de cuál podrá ser la cuantía, sin establecerse máximos, pone en jaque todo el sistema de gastos e ingresos contenido en la norma presupuestaria autonómica. Al no precisarse límites, la retribución de los gerentes podría incluso ser superior a la de los altos cargos, lo que resultaría incongruente en términos absolutos y, además, contrario a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

También se apunta a la quiebra de los principios de planificación plurianual y programación presupuestaria (art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

Finalmente, indica que toda la modificación realizada por la disposición final impugnada busca una única finalidad: la regulación de este complemento especial en favor de los potenciales gerentes, con la pretensión de orillar la normativa básica en la materia. Existe, a juicio de la demanda, unidad de sentido en toda la regulación, por lo que debe estimarse impugnada en su conjunto (STC 111/2019, de 2 de octubre).

b) En segundo lugar, el recurso se dirige contra el apartado primero de la disposición final octava de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, que da nueva redacción a los apartados 2 y 4 y añade tres nuevos apartados –7, 8 y 9– a la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, de 8 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias.

La demanda expone la distribución competencial en materia de puertos, haciendo referencia al art. 149.1.20 CE, el art. 161 del Estatuto de Autonomía de Canarias, así como a la jurisprudencia constitucional que estima aplicable [STC 62/2023, de 24 de mayo, FJ 3 a) y b)].

La disposición recurrida modifica el régimen de las prórrogas concesionales, especialmente en lo relativo a la prórroga excepcional, de los puertos deportivos de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, es decir, de aquellos que no tengan la condición de puertos de interés general del Estado. Según el recurso, la norma autonómica excede del sistema de prórrogas establecido por la legislación portuaria estatal en dos cuestiones.

(i) Mientras que la legislación estatal exige que para obtener la prórroga excepcional se adquieran compromisos económicos de manera que «[l]a nueva inversión adicional, la contribución económica comprometida o la suma de ambas, deberá ser superior al 50 por 100 del valor actualizado de la inversión inicialmente prevista en el título concesional, sin incluir las inversiones comprometidas en reposición», la norma impugnada permite que la prórroga excepcional se obtenga «siempre que la suma de los importes comprometidos no sea inferior al 20 por 100 del valor actualizado de la inversión inicialmente prevista en el título concesional».

(ii) La norma impugnada permite que estas inversiones o aportaciones económicas se completen en un plazo que oscila entre cuatro y seis años tras concederse la prórroga, lo que contraría la legislación estatal que exige terminantemente que se produzcan en un plazo máximo de seis meses desde el otorgamiento de la prórroga de la concesión.

Cita como disposiciones estatales infringidas la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, así como la regulación del régimen de prórrogas de concesiones portuarias previsto en la legislación estatal y, en concreto, el art. 49 de la Ley de costas, el art. 104 del Reglamento de costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, y el art. 82 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

Por otro lado, se impugna también el nuevo apartado 7 de la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, pues el mismo podría permitir rehabilitar concesiones vencidas al permitir adaptar solicitudes de prórroga a la nueva legislación conservando actos y trámites, ya que podría darse que una solicitud denegada por silencio administrativo y extinguida la concesión por el transcurso del plazo quedara rehabilitada al adaptarse la solicitud a la nueva ley conservando actos y trámites.

A este respecto, la demanda apunta a un efecto contrario a la legislación básica en materia de concesiones, a cuyo tenor, las concesiones se extinguen por caducidad por el vencimiento del plazo, de conformidad con el art. 100 c) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas. Ello se debe a que, de acuerdo con el art. 85.8 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante el plazo máximo para notificar la resolución del expediente será de ocho meses, transcurridos los cuales sin que haya recaído resolución expresa, la solicitud deberá entenderse desestimada. Así, podría ocurrir que una prórroga denegada por silencio administrativo que hubiera sido solicitada con el título aún vigente pero ya extinguida por el plazo transcurrido se «rehabilitara» adaptando la solicitud a la nueva regulación.

2. Mediante providencia de 18 de noviembre de 2025, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al Parlamento de Canarias y al Gobierno de Canarias, por conducto de sus presidentes, a objeto de que en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –30 de septiembre de 2025– para las partes en el proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los presidentes del Parlamento y del Gobierno de Canarias; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

3. Mediante escrito presentado el 27 de noviembre de 2025, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El 5 de diciembre de 2025, los letrados del Parlamento de Canarias, en representación y defensa de la Cámara autonómica, se personaron en el procedimiento y procedieron a formular alegaciones en el sentido de solicitar la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

5. Por escrito registrado el 15 de diciembre de 2025, el letrado del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación legalmente ostenta del mismo, se personó en el recurso de inconstitucionalidad y formuló alegaciones, interesando su desestimación.

6. Mediante escrito que tuvo entrada el 16 de diciembre de 2025, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa del Senado de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 16 de diciembre de 2015 se acordó que, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE, desde que se produjo la suspensión de la disposición final cuarta y de la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, impugnadas en este recurso de inconstitucionalidad, se oyese a las partes personadas –abogado del Estado, letrados del Parlamento de Canarias y letrado del servicio jurídico del Gobierno de Canarias–, para que, en el plazo de cinco días, expusiesen lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o el levantamiento de la suspensión.

8. Mediante escrito registrado el 18 de diciembre de 2025, el Parlamento de Canarias solicitó el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos de los preceptos recurridos.

Tras referirse a la doctrina constitucional acerca de este incidente cautelar, el Parlamento de Canarias comienza afirmando que el recurso de inconstitucionalidad carece de argumentación alguna acerca de los perjuicios de imposible o difícil reparación que justifican la suspensión.

En relación con la disposición final cuarta de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, señala que simplemente se ha limitado a extender el ámbito subjetivo de aplicación de una retribución complementaria ya existente, nunca antes controvertida y cuya inconstitucionalidad se basa en simples conjeturas.

Por lo que hace a la impugnación de la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024 se centra en los apartados 4 y 7 de la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, por ser a los que se refiere el recurso de inconstitucionalidad. En relación con el apartado 4, estima que tanto el porcentaje como el plazo que se cuestionan se introdujeron en el año 2022 a raíz de un acuerdo alcanzado el 27 de julio de 2022 en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, la Gomera y La Palma («Boletín Oficial del Estado» núm. 1, de 2 de enero de 2023). En cuanto al apartado 7, sostiene que su impugnación se base en una conjetura o «caso de laboratorio».

Para los letrados del Parlamento de Canarias, la petición de suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, no solo nueve meses después de la entrada en vigor de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, sino años después de la vigencia efectiva de los mismos, carece de fundamento y atenta contra la seguridad jurídica. Además, la suspensión perjudica a quienes ya venían disfrutando del complemento personal antes de la reforma de 2024, y a los concesionarios, al verse privados del derecho a la prórroga de sus concesiones.

Por último, el Parlamento de Canarias niega que estemos ante un supuesto excepcional de bloqueo de las competencias estatales, de manera que el incidente ha de resolverse con arreglo a la doctrina ordinaria del Tribunal Constitucional. Por ello, estima que la interpretación de las reglas de deslinde competencial ha de quedar deferida a la sentencia que resuelva el recurso de inconstitucionalidad.

9. El 22 de diciembre de 2025, el letrado del servicio jurídico del Gobierno de Canarias presentó escrito solicitando el levantamiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas.

El Gobierno de Canarias sostiene que la suspensión es la regla excepcional, toda vez que las leyes gozan de presunción de constitucionalidad. Por ello, defiende que los preceptos impugnados recuperen sus efectos.

En lo que hace a la disposición final cuarta de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, explica que la única novedad es la extensión del complemento retributivo a los gerentes o directores gerentes que provengan del desempeño de una actividad privada, por cuenta propia o por cuenta ajena, y que en dicha situación actualmente únicamente se encuentra una persona (el gerente de servicios sanitarios del área de salud de Lanzarote, de un total de once gerentes). El hecho de que el destinatario del cambio normativo sea único destierra, a juicio del Gobierno de Canarias, la idea de que la norma suponga un riesgo para la estabilidad presupuestaria. Para el Gobierno de Canarias, procede el levantamiento de la suspensión, para lo cual debe ponderarse el derecho del empleado público a seguir percibiendo las retribuciones que ya venía percibiendo y el carácter reversible de la situación, que no suscita dificultad alguna. A ello añade que el recurso de inconstitucionalidad se basa en simples conjeturas.

En cuanto a la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024, entiende que el incidente debe quedar constreñido a los apartados 4 y 7 de la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, que son los únicos frente a los que se dirigen tachas de inconstitucionalidad. A este respecto, razona que la normativa impugnada (porcentaje del compromiso inversor y los plazos de ejecución del mismo) no es novedosa, sino que proceden del acuerdo adoptado el 27 de julio de 2022 en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley 14/2019, de 25 de abril, por lo que el Estado conocía y consintió esta regulación preexistente.

En todo caso, la suspensión de la norma tiene un importante impacto sobre la vigencia de los títulos concesionales, que se extinguirán por el transcurso del plazo sin posibilidad de prórroga, lo que afecta no solo a la actividad de la administración sino también a los actuales concesionarios, a los que se somete a una importante incertidumbre jurídica, habiendo comprometido inversiones y organizando su actividad empresarial en la ordenación de los recursos humanos y materiales en una legítima expectativa de una prórroga que le reconoce el legislador autonómico. Igualmente, se ve afectada la actividad económica del archipiélago al verse perjudicado el sector de los puertos deportivos, que constituyen un elemento de atracción turística. Y, finalmente, el Gobierno de Canarias no aprecia dificultades para la ejecución de una eventual sentencia estimatoria, pues declarada la inconstitucionalidad de la norma, procederá la declaración de nulidad de las prórrogas otorgadas y la extinción por caducidad de las concesiones afectadas.

10. El abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión mediante escrito registrado el 9 de enero de 2026, al que se adjuntaron dos informes emitidos, respectivamente, por la Dirección General de Costes de Personal del Ministerio de Hacienda y por el organismo público Puertos del Estado. Tras sintetizar la doctrina constitucional en relación con este incidente, aborda la procedencia de la suspensión de los preceptos recurridos por separado.

a) En relación con la disposición final cuarta de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, invoca los precedentes de los AATC 21/2022, de 26 de enero, y 87/2012, de 10 mayo y, con fundamento en los mismos, argumenta que:

(i) Los pagos del complemento retributivo recurrido, una vez realizados, generarían situaciones consolidadas de muy compleja restitución, por su impacto en las nóminas de los afectados por la medida, cotizaciones a la Seguridad Social de las correspondientes retribuciones y la fiscalidad de las mismas.

(ii) El precepto recurrido produce un quebranto del marco básico estatal en materia retributiva, ya que contiene una garantía retributiva que permite la superación de los límites que resultan del art. 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2023, y del Real Decreto-ley 14/2025, de 2 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.

(iii) El levantamiento de la suspensión ocasionaría un riesgo para la legalidad presupuestaria y la estabilidad financiera, mientras que la suspensión evitaría la generación de obligaciones sin cobertura suficiente y preservaría la estabilidad financiera.

(iv) La suspensión evitaría consolidar un marco inestable y de difícil corrección *ex post*.

b) En lo que se refiere a la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, el abogado del Estado recuerda la doctrina de este tribunal relativa a la procedencia de la suspensión de disposición impugnadas cuando pudiera ponerse en peligro la protección del medio ambiente (AATC 21/2024, de 27 de febrero, y 22/2024, de 28 de febrero), que estima extensible a las obras que pudieran realizarse en el marco de la prórroga de la concesión de puertos deportivos. Acerca de estas disposiciones, explica que:

(i) La aplicación inmediata de la norma permitiría el otorgamiento de prórrogas concesionales al amparo de este nuevo régimen, generando situaciones jurídicas consolidadas, cuya eventual anulación posterior, en el supuesto de estimación del recurso, resultaría extremadamente compleja y conflictiva, tanto desde el punto de vista jurídico como económico y patrimonial, afectando a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

(ii) Se produciría una fragmentación del régimen básico estatal de concesiones portuarias, al coexistir durante la pendencia del proceso constitucional un modelo estatal y otro autonómico claramente incompatibles en aspectos esenciales, debilitando la competencia estatal para garantizar el tratamiento homogéneo del dominio público portuario y la igualdad de condiciones en su explotación, vaciando de contenido la función ordenadora de la legislación básica.

(iii) La posible «rehabilitación» de concesiones extinguidas comportaría un perjuicio particularmente intenso al permitir la ocupación continuada del dominio público portuario sin un nuevo procedimiento concesional ajustado a la normativa básica, afectando al principio de concurrencia, además de afectar al régimen estatal de extinción de concesiones por vencimiento.

(iv) El transcurso del tiempo durante la vigencia de la norma autonómica consolidaría inversiones, relaciones contractuales y expectativas económicas por parte de los concesionarios, generando una situación en la que una eventual estimación del recurso obligaría a afrontar indemnizaciones.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del presente incidente.

El presente incidente tiene por objeto determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición final cuarta y la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, acordada como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE por parte del presidente del Gobierno al interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

Como ha quedado expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, el abogado del Estado ha solicitado el mantenimiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas, mientras que los letrados del Parlamento de Canarias y el letrado del servicio jurídico del Gobierno de Canarias han instado el levantamiento de la suspensión.

2. Jurisprudencia constitucional sobre el levantamiento de la suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE.

El tribunal ha establecido una reiterada jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza del incidente cautelar y los parámetros a los que debe ajustarse la decisión relativa al levantamiento o mantenimiento de la suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE que ha sido recientemente resumida, por ejemplo, en los AATC 445/2023, de 27 de septiembre, FJ 2; 127/2024, de 19 de noviembre, FJ 2, o 88/2025, de 9 de septiembre, FJ 2, incidiendo en los siguientes extremos:

a) Este incidente cautelar tiene autonomía respecto al procedimiento principal y su objeto exclusivo es decidir sobre la procedencia del mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada por imperativo constitucional del art. 161.2 CE, con fundamento en la aseguración del objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación. En ese contexto, el mantenimiento de la suspensión tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de legitimidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se declare su inconstitucionalidad y la decisión a adoptar está desvinculada de la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia.

b) Los criterios aplicables para la resolución de estos incidentes son (i) la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión; (ii) esta ponderación debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda, de manera que solo procede mantener la suspensión en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, por lo que, si estos no concurren, debe atenderse a la presunción de validez de la ley; y (iii) el mantenimiento de la suspensión requiere que el presidente del Gobierno, a quien se debe la iniciativa, invoque la existencia de aquellos perjuicios y demuestre o, al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación.

c) El mantenimiento de la suspensión también puede acordarse excepcionalmente con arreglo a otros criterios desvinculados de los perjuicios de imposible o difícil reparación como son (i) la apariencia de buen derecho, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares con otras normas ya declaradas inconstitucionales (AATC 78/1987, de 22 de enero, y 183/2011, de 14 de diciembre, entre otros); (ii) el bloqueo de competencias estatales (ATC 63/2015, de 17 de marzo); y (iii) cuando se suscitan cuestiones de gran relieve constitucional (ATC 53/2015, de 3 de marzo, FJ 3).

3. Aplicación de la jurisprudencia constitucional al presente incidente.

En aplicación de la doctrina expuesta, y dado que no se ha invocado la concurrencia de ninguno de los supuestos excepcionales que justificarían el mantenimiento de la suspensión, el presente incidente habrá de resolverse verificando si concurren los perjuicios invocados por el abogado del Estado y si estos son reales y efectivos y aparecen revestidos de la suficiente gravedad y consistencia como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la ley autonómica. Dado el contenido heterogéneo de los preceptos recurridos, ha de procederse al examen por separado de cada uno de ellos.

a) La disposición final cuarta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/2024, de 26 de diciembre, da una nueva redacción a la disposición adicional cuarta de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias.

Esta disposición adicional cuarta se introdujo en la Ley 11/1994 por la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019. Originalmente, esta disposición adicional cuarta estableció que los

empleados públicos que pasaran a desempeñar un puesto de gerente o de director gerente en el Servicio Canario de Salud no percibirían retribuciones inferiores a las que vinieran percibiendo en el puesto anterior a su nombramiento, contemplándose al efecto un complemento personal por la diferencia retributiva correspondiente. Con ocasión de la reforma operada por la disposición final cuarta de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, objeto de impugnación, este mecanismo se extendió, con efectos económicos retroactivos desde el 1 de julio de 2023, a quienes provengan del desempeño de una actividad privada, por cuenta propia o por cuenta ajena.

Los argumentos por los que se impugna la constitucionalidad de esta disposición son esencialmente dos: (i) que la regulación de este complemento retributivo puede implicar «con altísima probabilidad» la superación de los límites máximos de incremento global de las retribuciones del personal del sector público establecidas en el art. 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023 o los que eventualmente se introdujeran por el legislador básico estatal (vulnerando con ello las competencias estatales ex art. 149.1.13 y 156.1 CE); y (ii) el principio de legalidad presupuestaria del art. 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, al hilo de lo cual se invoca también la quiebra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Por su parte, en lo que ahora interesa, la solicitud de mantenimiento de la suspensión de este precepto se basa, resumidamente, en las siguientes razones: en el quebranto de la legislación básica del Estado, en la protección de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera ante el riesgo de que se comprometan obligaciones carentes de cobertura presupuestaria y en la necesidad de evitar la generación de situaciones consolidadas y difícilmente reversibles. Igualmente, en cuanto a la ponderación de intereses en conflicto, el abogado del Estado hace referencia al criterio seguido por este tribunal en otros casos similares. Por lo tanto, procede examinar si las razones ofrecidas justifican mantener suspendido el precepto autonómico.

Pues bien, la doctrina de este tribunal en otros casos en los que, como aquí, el recurso de inconstitucionalidad pone en cuestión aspectos de las retribuciones de empleados públicos reconocidos por la legislación autonómica, conduce al mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada. En efecto, en el ATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 4, con cita del ATC 381/1993, de 21 de diciembre, FJ 2, razonamos que «el levantamiento de la suspensión podría originar un grave quebranto para el personal perceptor de las retribuciones cuestionadas si la sentencia que se dicte declarara la inconstitucionalidad y nulidad de las normas impugnadas y el correspondiente deber de restituir lo percibido en exceso, dando lugar, mientras tanto, a una situación de incertidumbre que debe evitarse. Por el contrario, los efectos del mantenimiento de la suspensión, aunque posteriormente se declarara la constitucionalidad de la norma impugnada, serían de menor entidad y más fácilmente reparables; en tal hipótesis, el personal a que se refieren los preceptos impugnados percibiría hasta la publicación de la sentencia el incremento retributivo establecido con carácter general para el resto del personal al servicio del sector público; el eventual perjuicio podría repararse, en tal caso, mediante el abono de las cantidades que resultaran de la aplicación de las normas impugnadas».

La proyección de esta doctrina sobre el caso que nos ocupa conduce al mantenimiento de la suspensión de la vigencia de la disposición recurrida, sin que este criterio de ponderación de intereses concurrentes recién apuntado quede enervado por el hecho de que la garantía retributiva objeto de controversia estuviera ya reconocida en la legislación precedente, si bien solo para quienes procedieran del sector público. Por otro lado, no puede tomarse en consideración el argumento de que respecto de este colectivo de empleados procedentes del sector público no existe un verdadero incremento retributivo que pueda poner en riesgo los límites máximos establecidos en la legislación presupuestaria en relación con los gastos de personal del sector público. E igualmente carece de virtualidad el argumento de que se trata de una medida que tiene un número reducido de destinatarios de los cuales, actualmente, solamente uno procede

del sector privado, y que, por este motivo, no existe una verdadera puesta en peligro de la estabilidad presupuestaria. En ambos casos, se trata de cuestiones que resultan inescindibles del enjuiciamiento de la compatibilidad de la disposición impugnada con las reglas de contención del gasto público establecidas en la legislación estatal y se trata, por lo tanto, de aspectos que nos están vedados en este incidente procesal.

Por todo ello, ha lugar a mantener la suspensión de la disposición final cuarta de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025.

b) Por lo que se refiere a la disposición final octava, apartado primero, de la Ley del Parlamento de Canarias 5/2024, de 26 de diciembre, la misma modifica los apartados 2 y 4 y añade tres nuevos apartados 7, 8 y 9, a la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, de 8 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias. Esta disposición transitoria establece el régimen a que deben sujetarse las prórrogas de las concesiones de puertos deportivos otorgadas bajo la vigencia del régimen anterior (toda vez que la Ley 14/2003, de 8 de abril, de puertos de Canarias, fue objeto de reforma por medio de la citada Ley 9/2014). El recurso de inconstitucionalidad se funda, como figura en los antecedentes de este auto, en la denuncia de diversas infracciones de tipo competencial, que se concretan en diversas contradicciones con la legislación portuaria estatal y en materia de costas.

Pues bien, antes de examinar la procedencia del levantamiento o del mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada, procede constatar que, aunque formalmente el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra toda la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, el tribunal advierte, en la línea de lo que sostienen tanto el Parlamento de Canarias como el Gobierno de Canarias, que las tachas de inconstitucionalidad únicamente se refieren a la nueva redacción del apartado 4 (en relación con los porcentajes de inversión y los plazos establecidos para su ejecución) y el apartado 7 (en lo que se refiere a la adaptación a la nueva regulación de las solicitudes de prórroga de concesiones portuarias ya presentadas antes de la entrada en vigor del cambio normativo) de la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, de 8 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias. De otra parte, tampoco en las alegaciones efectuadas en esta pieza cautelar, el abogado del Estado ha ofrecido argumentación alguna en orden a mantener la suspensión de otros apartados distintos de los antedichos. En consecuencia, atendiendo a la carga alegatoria del escrito de la representación procesal en este incidente, nuestra decisión habrá de limitarse únicamente a dilucidar si procede levantar o mantener la suspensión únicamente de los apartados 4 y 7 de la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, de 8 de noviembre, debiendo levantarse la suspensión respecto del resto de la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre.

Aclarado lo anterior, este tribunal estima que procede levantar la suspensión de los apartados impugnados, por las razones que seguidamente se indican.

En primer lugar, en este momento procesal, no puede tomarse en consideración el alegado quebranto del régimen básico de concesiones portuarias, pues ello es propio del enjuiciamiento de fondo del recurso de inconstitucionalidad, que ha de efectuarse en sentencia y que no cabe anticipar en el presente incidente.

En segundo lugar, tampoco puede justificarse la suspensión sobre la base la pretendida afectación de los principios de seguridad jurídica, de confianza legítima o de concurrencia, pues, en relación con todos ellos, el escrito del abogado del Estado únicamente contiene alegaciones vagas y genéricas y, por ende, carentes de entidad suficiente como para imponerse sobre la presunción de constitucionalidad de la ley recurrida.

Por último, el abogado del Estado funda la solicitud de suspensión en la necesidad de protección del medio ambiente frente al impacto que para el mismo pudiera derivarse como consecuencia de las obras que pudieran ejecutarse durante la prórroga de las concesiones de puertos deportivos durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad. Tampoco este argumento puede ser acogido.

Efectivamente, es doctrina de este tribunal la que viene reiterando que «en materia de suspensión cautelar la salvaguarda del interés ecológico merece la condición de interés preferente, dada la fragilidad e irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de su perturbación» [AATC 21/2024, de 27 de febrero, FJ 4 b), y 114/2011, de 19 de julio, FJ 4]. Ahora bien, nuestra doctrina no puede ser interpretada en el sentido de que baste la mera invocación de posibles o hipotéticos impactos medioambientales para enervar la presunción de constitucionalidad de la ley, pues, en todo caso, la solicitud de suspensión ha de venir fundamentada a partir de la acreditación de perjuicios reales y efectivos y que, al mismo tiempo, resulten irreparables o de difícil reparación.

Así las cosas, en este caso, conviene llamar la atención sobre el dato de que la regulación impugnada se refiere únicamente a las condiciones para el otorgamiento de la prórroga de concesiones de puertos deportivos. Esto implica que estamos ante terrenos que —lícitamente, esto es, bajo la cobertura de un título habilitante válidamente obtenido— ya venían siendo objeto de ocupación y explotación con anterioridad a la entrada en vigor de los apartados cuya suspensión se pretende. Por lo tanto, difícilmente puede invocarse la protección del medio ambiente frente a unas disposiciones que arbitran los requisitos para la extender temporalmente la ocupación o explotación del demanio portuario preexistente y válidamente constituida.

Por otra parte, si se atiende al contenido concreto de los apartados impugnados se advierte, a los solos efectos de la resolución de este incidente, que se trata bien de cuestiones meramente procedimentales propias del derecho transitorio, bien de requisitos de naturaleza económica en relación con la prórroga de las concesiones y cuya conexión con la defensa de los intereses ecológicos y medioambientales presentes en el dominio público marítimo-terrestre no resulta apreciable de manera clara y directa.

Así, a diferencia de otros casos en los que este tribunal ha ordenado el mantenimiento de la suspensión de preceptos legales autonómicos con un impacto perjudicial claro sobre los intereses medioambientales protegidos por el dominio público marítimo-terrestre o la zona de servidumbre de protección (bien por permitir nuevos usos no permitidos por la legislación básica estatal o bien por recortar las facultades de reacción frente a obras y actuaciones ilegales por parte de las administraciones competentes, por ejemplo), en este supuesto, no se han ofrecido a este tribunal datos ni argumentos precisos con entidad suficiente que permitan apreciar, con el nivel de certidumbre requerido, que el mantenimiento de la vigencia de los apartados recurridos pueda derivar en daños medioambientales irreversibles e irreparables.

Además, al efectuar la ponderación de intereses en liza, cabe tener en cuenta que la suspensión de los preceptos impugnados podría ocasionar la extinción por vencimiento del plazo de determinadas concesiones, que no podrían reanudarse si este tribunal eventualmente declarara la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, no ya solo porque no es dable prorrogar lo ya extinguido sino porque es probable que, durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad, se hubieran licitado y otorgado nuevas concesiones. Sin embargo, en el caso de levantar la suspensión de los apartados recurridos, si finalmente fueran declarados inconstitucionales, como indica en sus alegaciones el Gobierno de Canarias, bastaría, en principio, según los casos, bien con la extinción de las concesiones por vencimiento del plazo o bien con la revisión de oficio de las prórrogas concedidas en el ínterin. Para este último escenario, además, ha de recordarse que la extinción de una concesión de esta naturaleza conlleva la reversión de los terrenos, obras e instalaciones correspondientes a la administración portuaria, que puede acordar tanto su mantenimiento como la retirada de los mismos por cuenta del concesionario (art. 48 de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de puertos de Canarias), por lo que no se advierten razones que permitan concluir que el levantamiento de la suspensión de los apartados impugnados lleve aparejada consigo la consolidación de situaciones cuya reversibilidad resulte imposible o extremadamente compleja, sin perjuicio, claro está, de las dificultades intrínsecas a este tipo de procedimientos de extinción de títulos habilitantes y su ejecución.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1.º Mantener la suspensión de la disposición final cuarta de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025.

2.º Levantar la suspensión de la disposición final octava, apartado primero, de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a once de febrero de dos mil veintiséis.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.