|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 192/2001 |
| Fecha | de 3 de julio de 2001 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 2234-2001 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencias 2234-2001 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda inadmitir el conflicto positivo de competencia reseñado en el encabezamiento de esta resolución. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 20 de abril de 2001, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promovió conflicto positivo de competencia contra el Convenio de colaboración de 18 de diciembre de 2000, celebrado entre dicha Administración, la Administración General del Estado y las distintas Universidades públicas de Cataluña. En virtud de dicho acuerdo el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña se comprometieron a cofinanciar a las Universidades públicas de Barcelona con el fin de contener su endeudamiento y alcanzar su equilibrio presupuestario.

Tras llevar a efecto el preceptivo requerimiento de incompetencia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña formalizó el conflicto alegando, sustancialmente, que el referido Convenio invadía las competencias que constitucional y estatutariamente le correspondían en materia de autonomía financiera y educación universitaria, añadiendo que, por ello mismo, lo había suscrito "reservándose, en cualquier caso, el ejercicio de acciones ante la jurisdicción competente". Siendo las competencia autonómicas títulos de intervención indisponibles, y puesto que conforme a la propia doctrina constitucional "la fórmula del convenio no puede servir para que el Estado recupere competencias" (STC 13/1992, FJ 10), estiman que no existe reparo procesal alguna al planteamiento del presente proceso constitucional.

2. La Sección Primera, mediante providencia de 22 de mayo de 2001, acordó tener por presentado el conflicto de competencia y, previamente a decidir la admisión a trámite del mismo, oír por el plazo común de diez días al Gobierno de la Generalidad de Cataluña y al Abogado del Estado, para que aleguen acerca de si la Generalidad de Cataluña, habiendo sido parte en el referido Convenio, puede promover un conflicto positivo de competencia en relación con el mismo.

3. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 31 de mayo de 2001, señalando que un Convenio de colaboración entre la Administración del Estado, la Generalidad de Cataluña y las Universidades de Barcelona no puede ser objeto de un conflicto constitucional de competencia planteado por el Gobierno de la Generalidad, pues al ser esta Administración una de las partes firmantes del mismo no concurre el carácter impositivo o forzoso de la decisión de una de las Administraciones frente a la otros.

En efecto, para el Abogado del Estado del art. 63 LOTC se deduce que los actos o disposiciones susceptibles de conflicto competencial son aquellos que se dictan en el ejercicio de la autoridad de una Administración Pública, autonómica o estatal, que invaden una esfera de competencias ajenas. En el presente caso no se está ante una actuación derivada de la autoridad del Estado sino de un convenio firmado por éste, la Generalidad de Cataluña y determinadas Universidades, por lo que no existe la imposición de una decisión que afecte al ámbito de las competencias autonómicas. El convenio objeto de conflicto emana de la voluntad de la propia Administración que lo plantea, de modo que se incumple el requisito de que el acto o disposición impugnado sea imputable a otra Comunidad Autónoma o al Estado.

Igualmente, como quiera que el convenio resulta del acuerdo de tres partes su eficacia y desenvolvimiento no puede quedar sometido a un conflicto bilateral entre dos de ellas. En este sentido, interesa recordar la doctrina constitucional en la que se recuerda que los conflictos de competencia sólo pueden plantearse frente a actos o disposiciones mediante los cuales se ejercite una competencia en una determinada materia, pero no frente a aquellas actuaciones que no son manifestación directa del ejercicio de competencias (ATC 638/1986). Este criterio es de entera aplicación al caso presente, pues, la actuación del Estado carece de toda imperatividad ni es expresión de su autoridad administrativa en una determinada materia.

Un segundo argumento viene a reforzar al anterior. La documentación obrante en las actuaciones pone de manifiesto que el Convenio fue libre y voluntariamente suscrito por todas las partes intervinientes en el mismo que actuaron de buena fe y con arreglo al principio de confianza legítima. Sin embargo, la conducta de la Generalidad de Cataluña pretendiendo la impugnación en sede constitucional del mencionado convenio, es contraria a dichos principios y a la propia idea de "lealtad constitucional" (vid. STC 11/1986, FJ 5), pues se persigue la rescisión unilateral de lo convenido al margen de los mecanismos de control previstos en el propio Convenio que se impugna.

4. El escrito de alegaciones de la Generalidad de Cataluña tuvo entrada en este Tribunal el día 4 de junio de 2001. En él se sostiene que, atendidos los términos en que se procedió a la firma del mismo, no puede hablarse en este caso de plena libertad en la firma de lo convenido. Efectivamente, si la Generalidad se hubiese negado a suscribir el Convenio -firmado por otras CCAA- las Universidades públicas catalanas hubiesen dejado de percibir unos ingresos para su funcionamiento ordinario que les hubiese colocado en una situación de discriminación financiera respecto de las demás, por eso la Generalidad aceptó lo pactado reservándose las oportunas acciones en defensa de sus competencias. Por ello mismo, los arts. 61,62 y 63 LOTC requieren la existencia de disposiciones, resoluciones y actos que no respeten el orden de competencias como requisito procesal para promover un conflicto.

Pero, además de hacer constar expresamente que la Comunidad Autónoma de Cataluña firmaba el Convenio sin que ello supusiese la "renuncia al ejercicio de las acciones que estimare oportunas", ha de aplicarse en este asunto el principio de indisponibilidad de las competencias en tanto que su distribución pertenece al plano de la forma de organización territorial de poder. Que las competencias son indisponibles es criterio continuadamente reafirmado por la jurisprudencia constitucional (vid. SSTC 148/1988, 176/1999, entre otras muchas) En verdad, Estado y Comunidades Autónomas están sometidas a un deber general de colaboración en el ejercicio de sus competencias (SSTC 18/1982 y 152/1988). Pero la necesidad y bondad de dichas fórmulas, entre las que se encuentra el convenio de colaboración, no debe implicar en ningún caso la posibilidad de incumplir el reparto competencia! que da forma a la organización territorial del Estado. Por tanto, la firma del convenio, no ha podido comportar la renuncia de las competencias autonómicas y, de existir deslealtad con el sistema de distribución constitucional del poder sobre el territorio ésta debe imputarse a la Administración del Estado que ha utilizado una vía de colaboración útil para imponer sus opciones políticas en materias prestacionales en las que carece de competencias

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia presenta la singularidad de que no se promueve contra una "disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado", tal como establece el art. 63.1 LOTC, sino que tiene por objeto un convenio de cooperación interadministrativa que es producto de la voluntad concertada del Estado, de las Universidades públicas de Cataluña y de la propia Comunidad Autónoma promotora del conflicto.

Esta circunstancia obliga a determinar, con carácter previo a su admisión, si un acto de esa naturaleza puede ser objeto directo de un conflicto positivo de competencias cuando, como ahora ocurre, quien lo promueve ha sido partícipe y coautor del mismo, y no se ha impugnado ningún otro acto o disposición unilateral vinculado o producido como consecuencia del convenio, ni consta alteración sustancial alguna de los términos o de las circunstancias en que fue suscrito.

2. A estos efectos interesa recordar que el conflicto positivo de competencias, como proceso constitucional no es un remedio universal abierto a cualesquiera conflictos de carácter territorial que puedan suscitarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

Desde la apuntada perspectiva constitucional es de señalar que cuando el art. 63.1 LOTC establece que el objeto del conflicto positivo de competencia sea una "disposición, resolución o acto emanado de otra Comunidad o del Estado", el empleo por el legislador del determinante "otra" no es fruto de una precisión ocasional. Antes bien, a su través se ha querido expresamente significar la alteridad que debe cualificar al acto, resolución o disposición impugnada. La alteridad del acto pretendidamente invasor es una condición de viabilidad procesal sin cuya concurrencia el conflicto positivo de competencias no puede atender a su cometido constitucional: la defensa en el ejercicio de competencias propias frente a la imposición jurídica de un acto o disposición emanado de una instancia territorial ajena que, en uso de su autonomía política, también se considera con competencia sobre la materia. El acto o disposición pretendidamente inconstitucional debe imponerse jurídicamente, como señala el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, en la esfera de competencias constitucionalmente reservada al ente territorial promotor del conflicto positivo, lo que descarta la posibilidad de impugnar actos propios.

Ha de señalarse, por otra parte, que la imposibilidad de impugnar directamente un convenio por quien libremente lo ha consentido, perfeccionando un compromiso que se integra normativamente como parte de su propio ordenamiento jurídico, no es obstáculo para el eventual conocimiento por este Tribunal de aquellos otros actos o disposiciones que puedan dictarse con ocasión del mismo y que se impongan unilateralmente en la esfera de competencias de alguno de los entes públicos concernidos.

3. El Convenio interadministrativo de colaboración que ahora nos ocupa, libremente concertado y manifestación de una voluntad compartida, producto del reconocimiento consentido de las respectivas capacidades jurídicas de los entes públicos intervinientes, regula expresamente en su cláusula 7.a las causas de resolución y el modo de proceder para el caso de suscitarse posibles cuestiones litigiosas como consecuencia de la aplicación, interpretación o modificación del Convenio. Se trata, pues, de un acuerdo cuyos contenidos normativos no se imponen jurídicamente a la Generalidad de Cataluña, perturbando el ejercicio pacífico de sus competencias. Antes bien, los derechos y obligaciones emanados del Convenio gozan de fuerza jurídica vinculante en la medida en que son expresión de un compromiso asumido por la propia Comunidad Autónoma, cuyo consentimiento al Convenio comporta la incorporación del mismo al ordenamiento jurídico autonómico. Además, no es irrelevante a estos efectos, el escaso contenido normativo del presente convenio de financiación que prácticamente se circunscribe a la formalización de los recíprocos compromisos de pago, orientados a la financiación de la deuda contraída por las Universidades públicas de Cataluña, así como el hecho de que entre la fecha en que se formalizó el Convenio (18 de diciembre de 2000) y aquélla otra en que se acordó dirigir al Gobierno el requerimiento de incompetencia (6 de febrero de 2001) hubiese transcurrido un breve espacio de tiempo en el que no consta que se hubiesen producido otros actos vinculados a la aplicación del Convenio que, por imponerse sin el consentimiento de las otras partes y desconociendo sus competencias, pudiesen dar lugar a la interposición de un conflicto positivo en los términos exigidos por el art. 63.1 LOTC.

En este mismo orden de consideraciones, es pertinente aclarar que la técnica convencional no es incompatible con el principio constitucional de indisponibilidad de competencias y que, por ello mismo, no es jurídicamente correcto entrecruzar ambos planos en los términos formulados por la Generalidad de Cataluña. En efecto, el poder público que alega que ha suscrito un convenio porque, en cierto modo, se encontraba en una situación que le compelía a ello, ha de reaccionar con arreglo a la propia dinámica institucional del instrumento jurídico utilizado -en este caso la convencional- y por ende, plantear, en primer lugar, la cuestión relativa a la existencia o no de un vicio de consentimiento, interesando, en su caso, la resolución de lo convenido conforme al procedimiento expresamente pactado por las partes.

En definitiva, el presente conflicto positivo de competencia no puede ser admitido a trámite, por cuanto no tiene por objeto una "disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado" (art. 63.1 LOTC), requisito que constituye un presupuesto procesal ineludible para su válida y eficaz promoción.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda inadmitir el conflicto positivo de competencia reseñado en el encabezamiento de esta resolución.

Madrid, a tres de julio de dos mil uno.