

## Sección del Tribunal Constitucional

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**12297** *Pleno. Sentencia 212/2015, de 8 de octubre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 1996-2015. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid respecto de los artículos 8 y 10 del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. Competencias sobre ordenación general de la economía: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por inadecuada formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia (STC 201/2015).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1996-2015, promovida por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con los artículos 8 y 10 del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación, por posible infracción del artículo 149.1.13 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y la Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de abril de 2015, al que se acompaña el correspondiente Auto de 25 de marzo, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid planteó una cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos 8 y 10 del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación (en adelante, Real Decreto-ley 9/2008), por posible infracción del artículo 149.1.13 de la Constitución.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) El Ayuntamiento de Madrid –recurrente en el proceso *a quo*– recibió una serie de ayudas para la ejecución del proyecto 2544 «Renovación de calzadas en los distritos de la zona oeste» con cargo al fondo estatal de inversión local, creado por el Real Decreto-ley 9/2008.

b) A la vista del informe de control financiero de subvenciones y ayudas nacionales elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado (Intervención Territorial de Madrid), la Dirección General de Coordinación de las Competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales (Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas) acordó iniciar el procedimiento de reintegro regulado en el artículo 10 del Real Decreto-ley 9/2008, confiriendo al Ayuntamiento de Madrid el correspondiente trámite de alegaciones. Las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento fueron desestimadas mediante Resolución de 25 de septiembre de 2012 de la citada Dirección General, por la que se declaraba la existencia de un saldo a favor del tesoro público, por incumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 9/2008.

c) Contra dicha resolución, el Ayuntamiento de Madrid interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso núm. 372-2013), alegando en la demanda la inconstitucionalidad de los artículos del Real Decreto-ley 9/2008 que habían sido aplicados, a la vista de la STC 150/2012, de 5 de julio, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra varios preceptos del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, de creación del fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local (en adelante, Real Decreto-ley 13/2009). El Ayuntamiento demandante solicitó de la Sala el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por entender que los artículos aplicados en el procedimiento de reintegro eran equivalentes a los que fueron declarados inconstitucionales por la citada STC 150/2012 e incurrían, por tanto, en el mismo vicio.

d) Una vez declarado concluso el procedimiento, mediante providencia de 13 de noviembre de 2014 (completada luego por providencia de 18 de diciembre) se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la conveniencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con los preceptos del Real Decreto-ley 9/2008 objeto de aplicación.

e) Por escrito de 16 de diciembre de 2014, el Ayuntamiento recurrente se manifestó a favor del planteamiento de la cuestión, con fundamento en que el artículo 10 del mencionado Real Decreto-ley, que a su juicio era aplicable al caso y relevante para el fallo, venía a ser idéntico al artículo 6 del Real Decreto-ley 13/2009, que fue declarado inconstitucional dado que el reintegro y su procedimiento de exigencia correspondía a las Comunidades Autónomas, según reiterada doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en el ámbito de las subvenciones. Consideraba, por ello, que el artículo 10 del Real Decreto-ley 9/2008 era inconstitucional por la misma razón.

f) El Abogado del Estado presentó un escrito de alegaciones el 30 de diciembre de 2014 en el que se oponía al planteamiento de la cuestión. Aducía, en apoyo de su pretensión, que la STC 150/2012 no podía servir de fundamento para la formulación de la cuestión porque se refería a otro Real Decreto-ley y, además, anulaba sólo alguno de sus preceptos. Añadía que el planteamiento de la cuestión en nada variaría la solución correspondiente al fondo del asunto porque aquella Sentencia resolvió sólo la competencia para tramitar los expedientes de reintegro, sin afectar a las ayudas ya concedidas. Por otra parte, a la vista del meritorio incumplimiento de los requisitos de la subvención en el caso concreto examinado, si las autoridades autonómicas tramitasen el expediente de reintegro, llegarían a la misma conclusión que la Administración General del Estado.

g) El Ministerio Fiscal formuló alegaciones mediante escrito de 21 de enero de 2015, razonando que el artículo 10 del Real Decreto-ley 9/2008 era aplicable al caso y relevante para el fallo, pues se refería al reintegro de la ayuda concedida al Ayuntamiento. No se oponía al planteamiento de la cuestión, a la vista de la STC 150/2012 y de que el contenido del citado artículo 10 coincidía con uno de los declarados inconstitucionales en dicho pronunciamiento.

3. El Auto de promoción de la cuestión señala que los procedimientos de control financiero y reintegro cuya resolución constituye el objeto del proceso *a quo* se fundan en los preceptos controvertidos: artículos 8 y 10 del Real Decreto-ley 9/2008. Tales preceptos son sustancialmente equivalentes a los artículos 5 y 6 del Real Decreto-ley 13/2009, que fueron declarados inconstitucionales por la STC 150/2012. En dicha Sentencia se

consideró que el artículo 149.1.13 de la Constitución no ampara la regulación contenida en dichos preceptos, habida cuenta de que deben ser las Comunidades Autónomas quienes establezcan el régimen de gestión, control y resolución de las solicitudes de ayudas, así como el procedimiento de reintegro. Los preceptos aplicados en este procedimiento, a juicio del órgano judicial, incurrirían en el mismo vicio de inconstitucionalidad, al otorgar a órganos de la Administración General del Estado las competencias de control y reintegro de las ayudas en una competencia compartida con las Comunidades Autónomas. El Tribunal proponente considera, en consecuencia, que los artículos 8 y 10 del Real Decreto-ley 9/2008 vulneran el artículo 149.1.13 de la Constitución, al igual que sucedía con los preceptos equivalentes del Real Decreto-ley 13/2009.

4. Por providencia de 12 de mayo de 2015, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, reservar para sí el conocimiento de la misma conforme al artículo 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y a la Fiscalía General del Estado, para que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes (artículo 37.3 LOTC). Asimismo, se ordenaba, de un lado, comunicar esa resolución al órgano promotor a fin de que, de conformidad con el artículo 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviese definitivamente la presente cuestión, y de otro lado, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el «BOE» núm. 116, de 15 de mayo de 2015.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 22 de mayo de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de dar por personada en el procedimiento a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Igualmente, por escrito registrado el 27 de mayo se recibió una comunicación del Presidente del Senado por la cual se ponía en conocimiento de este Tribunal que dicha Cámara se daba por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del citado precepto.

6. El Abogado del Estado presentó un escrito registrado en este Tribunal el 8 de junio de 2015 en el que suplica que se dicte Sentencia por la que se inadmita o, subsidiariamente, se desestime la cuestión planteada. En apoyo de su pretensión, alega, por una parte, que la cuestión no ha tomado una norma de comparación integrante del bloque de la constitucionalidad, sino el contenido del Real Decreto-ley 13/2009, interpretado por la STC 150/2012; por otra, señala que el Auto de planteamiento no identifica la norma atributiva de la competencia autonómica que habría sido vulnerada por el Real Decreto-ley 9/2008.

7. La Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en este Tribunal el 10 de julio de 2015 en el cual, después de relacionar las circunstancias del caso y transcribir las normas legales cuestionadas, expone, sobre la concurrencia de posibles óbices procesales, que el órgano promotor implícitamente viene a afirmar que, según su criterio, los preceptos cuya constitucionalidad cuestiona resultan aplicables y, aunque la Fiscalía entiende que habría sido deseable un mayor detalle en la explicación de la relevancia de la norma para el fallo del asunto enjuiciado, señala que la validez constitucional de las normas cuestionadas aportaría un valor añadido en el enjuiciamiento del supuesto de hecho y, en tal medida, tiene sentido su planteamiento.

Considera, en cuanto al fondo, que el paralelismo del Real Decreto-ley 9/2008 con el Real Decreto-ley 13/2009, parcialmente declarado inconstitucional por la STC 150/2012, parece suficiente para sustentar la oportunidad del enjuiciamiento constitucional de las disposiciones controvertidas. A continuación, pasa a identificar el título competencial en el que se fundamenta el citado Real Decreto-ley 9/2008, descartando que quepa ampararlo en los apartados 1, 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución, para terminar concluyendo que el fondo estatal de inversión local es una genuina expresión de la planificación general de la economía, título competencial reconocido en el artículo 149.1.13 del texto

constitucional. Tras recordar la doctrina constitucional recaída al respecto (cita, fundamentalmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero), concluye que el Real Decreto-ley 9/2008 contradice abiertamente el régimen competencial establecido, al atribuir íntegramente a los órganos estatales la tramitación de las subvenciones otorgadas con cargo al fondo estatal de inversión local. Finaliza la Fiscal General del Estado solicitando la estimación de la cuestión, por vulnerarse el artículo 149.1.13 de la Constitución, si bien precisando que, al igual que la STC 150/2012, el pronunciamiento de inconstitucionalidad debe tener un carácter meramente declarativo, de modo que no se incida en la situación jurídica concreta que dio lugar al proceso constitucional.

8. Por providencia de 6 de octubre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se suscita en relación con los artículos 8 y 10 del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del estado para la dinamización de la economía y el empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación (en adelante, Real Decreto-ley 9/2008), por posible infracción del artículo 149.1.13 de la Constitución. Los citados artículos 8 y 10 del Real Decreto-ley 9/2008 atribuyen a órganos del Estado, respectivamente, el control de la correcta aplicación de los recursos obtenidos del fondo y la tramitación de los expedientes de reintegro de las cantidades no justificadas.

La Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid considera que tales preceptos son sustancialmente equivalentes a los artículos 5 y 6 del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, de creación del fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local, que ya fueron declarados inconstitucionales por la STC 150/2012, de 5 de julio. El órgano promotor recuerda que en dicha Sentencia este Tribunal afirmó que el artículo 149.1.13 de la Constitución no ampara tal regulación, habida cuenta de que, tratándose de una competencia compartida, deben ser las Comunidades Autónomas quienes asuman, en tanto que actividades ejecutivas, el control financiero de las ayudas concedidas y, en su caso, los expedientes de reintegro. A su juicio, los preceptos cuestionados del Real Decreto-ley 9/2008 incurrirían en esa misma inconstitucionalidad, al otorgar a órganos de la Administración General del Estado las competencias de control y reintegro del fondo estatal de inversión local.

2. Al examinar esta cuestión es necesario valorar previamente la concurrencia de los requisitos exigidos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues nada impide que se pueda apreciar su ausencia en la fase de resolución, esto es, mediante Sentencia, además de hacerlo en el trámite de admisión previsto en el artículo 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (SSTC 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; 206/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 10/2015, de 2 de febrero, FJ 2; 79/2015, de 30 de abril, FJ 2, y 110/2015, de 28 de mayo, FJ 3, entre otras).

Es preciso comenzar recordando, como dijimos en la STC 79/2015, de 30 de abril, FJ 3, que los apartados 1 y 2 del artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) exigen, respectivamente, que la norma con rango de ley de la que tenga dudas un Juez o Tribunal resulte «aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo» y que el órgano judicial deberá especificar o justificar en el Auto de planteamiento de la cuestión en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma de que se trate. En atención a lo expuesto, es exigible que la norma cuestionada supere el llamado juicio de relevancia, que se erige en uno de los requisitos esenciales para impedir que la cuestión de inconstitucionalidad pueda quedar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad, lo que sucedería si se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que se suscita (por todas, SSTC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2; y 156/2014, de 25 de septiembre, FJ 2). De ahí que este Tribunal haya estimado que debe darse una verdadera «dependencia»

(STC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2), o un «nexo de subordinación», entre el fallo del proceso y la validez de la norma cuestionada (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 1). Así, no basta con que el Tribunal ordinario considere que la norma es aplicable al caso, sino que también ha de satisfacerse el requisito de la relevancia; si bien la aplicabilidad de la norma es condición necesaria para que el fallo dependa de su validez, no es, en modo alguno, condición suficiente (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 4, y 156/2014, FJ 2).

Asimismo, hemos mantenido que es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a los que corresponde comprobar y exteriorizar dicho juicio de relevancia, sin que este Tribunal pueda «sustituir, rectificar o integrar el criterio de los órganos judiciales proponentes» (por todas, STC 166/2012, de 1 de octubre, FJ 2).

3. En la cuestión aquí planteada, la Fiscal General del Estado deja constancia de que el órgano judicial implícitamente viene a afirmar que, a su criterio, los preceptos cuya constitucionalidad cuestiona resultan aplicables. Pone de relieve que habría sido deseable un mayor detalle en la explicación de la dependencia del fallo respecto de la validez constitucional de las normas cuestionadas, no obstante lo cual concluye que el citado requisito procesal está suficientemente cumplido.

Recientemente, la STC 201/2015, de 24 de septiembre, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre si cumplía los juicios de aplicabilidad y relevancia un Auto de la misma Sala que planteaba otra cuestión de inconstitucionalidad (la núm. 1796-2015) respecto de los mismos preceptos. Tras descartar que pudieran entenderse convenientemente cumplidos aquellos dos juicios a través de justificaciones meramente «implícitas», carentes de suficiente argumentación, inadmitió la cuestión por la razón siguiente: «El Auto de planteamiento no va más allá de exponer que los preceptos cuestionados fueron aplicados por los actos administrativos impugnados en el pleito *a quo*. En estas circunstancias, aunque pudiera admitirse que con ello se justifica la aplicabilidad de los mismos, no es posible reconocer en tal argumento una exteriorización del juicio de relevancia, lo que determina la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad porque el órgano judicial no ha levantado la carga de ‘especificar y justificar’ el juicio de relevancia» (ATC 136/2015, de 21 de julio, FJ 3, citado por la STC 201/2015, FJ 3).

La presente cuestión de inconstitucionalidad está planteada exactamente en los mismos términos que la inadmitida en la citada Sentencia. Corresponde, en consecuencia, apreciar que el órgano judicial tampoco en este caso ha exteriorizado suficientemente las razones por las que considera que su enjuiciamiento depende de la constitucionalidad de los artículos 8 y 10 del Real Decreto-ley 9/2008 y, con ello, inadmitir la presente cuestión (artículo 35.2 LOTC), sin que esta inadmisión, al basarse en un motivo estrictamente formal, impida un eventual replanteamiento (entre otros, AATC 120/1997, de 23 de abril, FJ 2, y 195/2010, de 14 de diciembre, FJ 2).

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a ocho de octubre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.