|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 173/1998 |
| Fecha | de 15 de julio de 1998 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón y don Pablo García Manzano. |
| Núm. de registro | 541-1998 |
| Asunto | Conflictos positivos de competencia 541-1998, Recurso de inconstitucionalidad 1172-1998, 1267-1999 (acumulados) |
| Fallo | En virtud de lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 287/1997, de 23 de diciembre, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta deAndalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales y, por consiguiente, de la Disposición adicional octava de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/1997, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1998. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interpuso, mediante escrito presentado en este Tribunal el 10 de febrero de 1998, conflicto positivo de competencia en relación con el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 287/1997, de 23 de diciembre, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales.

En el escrito se hace invocación del art. 161.2 de la Constitución, a los efectos de la correspondiente suspensión de la vigencia y aplicación del precepto recurrido.

2. Por providencia de la Sección Segunda de 18 de febrero de 1998, se acordó la admisión a trámite del conflicto, registrado con el núm. 541/98, así como el traslado de la demanda y documentación adjunta a la Junta de Andalucía para que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 64 LOTC, pudiera personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, con publicación de la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Junta de Andalucía.

3. La representación procesal de la Junta de Andalucía en su escrito de alegaciones recibido el 18 de marzo siguiente, solicita que tras los trámites procedentes el Tribunal dicte Sentencia desestimando el conflicto.

4. El Abogado del Estado interpuso el 17 de marzo de 1998, en la representación que legalmente ostenta, recurso de inconstitucionalidad, registrado con el núm. 1. 172/98, contra la Disposición adicional octava de la Ley 7/1997, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998, haciendo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, a efectos de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

En otrosí al escrito de interposición, el Abogado del Estado solicitó la acumulación del recurso con el conflicto de competencia núm. 541/98, planteado contra el Decreto 287/1997, de 23 de diciembre, acumulado a su vez al conflicto núm. 2.832/97, que fue promovido por la Generalidad de Cataluña, al apreciar la conexión objetiva requerida por el art. 83 LOTC para acordar la unidad de tramitación y decisión.

5. La Sección Cuarta de este Tribunal, en providencia de 31 de marzo de 1998, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad, acordando los traslados de la demanda, conforme establece el art. 34 LOTC, al objeto de que los legitimados para ello pudieran personarse y formular alegaciones. Habiéndose invocado el art. 161.2 de la Constitución, se acordó también, en dicha resolución, la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, desde la fecha de interposición del recurso para las partes en el proceso y desde el día en que apareciera publicada la suspensión en el Boletín Oficial del Estado para los terceros, y se publico la incoación y suspensión indicadas en los Boletines Oficiales del Estado y de la Junta de Andalucía.

Asimismo en dicha providencia se acordó oír a las partes, así como al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, para que pudieran exponer lo que considerasen conveniente acerca de la acumulación solicitada por el Abogado del Estado.

6. El Letrado de la Junta de Andalucía, por medio de escrito registrado el 29 de abril de 1998, se personó en el procedimiento y formuló alegaciones, solicitando se dicte sentencia por la que se desestime el recurso.

Por su parte, el Parlamento de Andalucía, mediante escrito registrado el 8 de mayo de 1998, se persona en el procedimiento y formuló alegaciones, solicitando se dicte sentencia en la que se desestime íntegramente el recurso, declarando la constitucionalidad de la Disposición adicional octava de la Ley 7/1997, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ambas representaciones manifestaron, en otrosí de sus escritos de alegaciones, que no se oponían a la acumulación solicitada por el Abogado del Estado, por concurrir los presupuestos de conexión objetiva que, conforme establece el art. 83 LOTC, justifican la unidad de tramitación y decisión de los procesos constitucionales.

7. Por Auto de 30 de junio de 1998 se acordó la acumulación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1. 172/98 al conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 541/98.

8. Por providencias de 9 de junio de 1998, se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución, desde que se produjeron las suspensiones de los preceptos impugnados en ambos asuntos, se oyera a las partes personadas en los mismos para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dichas suspensiones.

9. El Abogado del Estado en su escrito de 15 de junio siguiente, formula las siguientes alegaciones en solicitud del mantenimiento de la suspensión del Decreto impugnado en el conflicto 541/98.

Señala el representante del Gobierno que antes de pasar a examinar los efectos que la entrada en vigor del Decreto objeto del conflicto pueda producir, en relación con el interés general o de terceros, debe centrarse en los efectos que produce en relación con la seguridad jurídica. Siguiendo la doctrina del ATC 508/1996, afirma que es indiscutible que existe la colisión normativa a que se hace referencia en el Auto referido, pues el Decreto objeto del conflicto regula para Andalucía lo que el Estado ha regulado para todo el territorio nacional, e incluso la disposición autonómica afecta directamente a los acuerdos derivados del régimen estatal. Sin duda, la aplicación del Decreto resulta incompatible con la Normativa estatal, que se apoya, entre otros principios, en su vigencia en todo el territorio del Estado. Por lo tanto, nos encontramos ante un supuesto tipo de colisión de normas de aplicación incompatible cuya vigencia simultánea afecta a la seguridad jurídica. Ello es así porque la eficacia jurídica de estas disposiciones afectan a diversos colectivos. En primer lugar, a los miembros del Cuerpo Nacional de Secretarios judiciales, que son los encargados de gestionar estas cuentas manteniendo una relación directa e intensa con la entidad bancaria correspondiente. En caso de vigencia simultánea, podría darse el caso de que los Secretarios judiciales no supiesen con qué entidades bancarias relacionarse o incluso podría ocurrir que mantuviesen distintas cuentas en diferentes bancos. Por otro lado, nos encontramos con las propias entidades bancarias afectadas que también sufrirían la inseguridad de no saber a qué Administración dirigirse para cumplir el compromiso adquirido en relación con esas cuentas. No menos importantes son los efectos que produciría esa situación sobre los profesionales y partes de los procedimientos judiciales, que no sólo se verían perjudicados por la disminución de la eficacia de la Administración de Justicia como consecuencia de las irregularidades descritas, sino también en cuanto podrían ver perturbadas sus actuaciones materiales dirigidas a realizar pagos, consignaciones o depósitos ante los órganos jurisdiccionales.

Una vez vistos los efectos que el levantamiento de la suspensión podría producir sobre la seguridad jurídica y en conexión con ésta en relación con los grupos de personas vinculadas por esa normativa, el Abogado del Estado examina las consecuencias sobre los intereses generales, pues la aplicación simultánea de los dos regímenes jurídicos en colisión sobre una actuación judicial tan importante como los pagos, consignaciones y depósitos judiciales produciría una inmediata perturbación del funcionamiento de la oficina judicial, que es el centro en el que se desenvuelve el ejercicio del Poder Judicial.

En segundo lugar, la aplicación del Decreto de la Junta de Andalucía supondría una disminución inmediata en los ingresos del Estado, pues, tal como se prevé en él, inmediatamente la entidad bancaria tendría que ingresar los pagos semestrales de intereses en la hacienda autonómica. Esos efectos tienen especial trascendencia si se tiene en cuenta que, al valorar el coste medio de los medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía en los Decretos de transferencia, no se tuvieron en cuenta estos ingresos, de modo que la Junta de Andalucía, defraudando el acuerdo de la Comisión Mixta correspondiente, percibiría por los mismos servicios transferidos una doble financiación, provocando un evidente perjuicio a la Administración del Estado y, por tanto, a los intereses generales.

Finalmente señala que el régimen jurídico que viene aplicándose por el Estado no perturba en absoluto el ejercicio de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma en materia de administración de la Administración de Justicia ni su financiación, que quedó perfectamente garantizada en los Decretos de transferencias dictados para dar forma jurídica a los acuerdos sobre la materia adoptados por la Comisión Mixta Estado- Comunidad Autónoma de Andalucía.

10. El Letrado de la Junta de Andalucía en escrito recibido el 17 de junio último, solicita el levantamiento de la suspensión, formulando las siguientes alegaciones:

Señala que, teniendo en cuenta el fundamento en el que debe basarse la decisión sobre el mantenimiento o levantamiento de la medida de suspensión adoptada, que no es otro que el de la imposibilidad o dificultad en la reparación de los perjuicios que causaría la aplicación de la disposición suspendida (Auto 248/1986), y atendiendo a la excepcional consideración que en el sistema constitucional debe recibir dicha medida (ATC 139/1981), se hace evidente en el presente supuesto la procedencia del levantamiento de la suspensión, ya que; en definitiva, las únicas consecuencias que pueden derivarse de la aplicación de la disposición objeto del presente conflicto son de estricto alcance económico y perfectamente determinables, resultando por tanto de fácil e inmediata remoción llegado el improbable caso de la estimación de la acción ejercitada.

Añade que, además, la adecuada ponderación de los intereses en juego y de las consecuencias previsibles en cada caso, que necesariamente debe presidir la decisión a adoptar (Auto 385/1986), no puede arrojar un resultado distinto, ya que la trascendencia para la Comunidad Autónoma que representa la percepción de las cantidades y fondos que conllevaría la aplicación del Decreto 287/1997, en atención al conjunto de sus ingresos resulta indudablemente de mayor relevancia que la que pudiera representar para el Estado la no obtención de tales cantidades cuya comparación con el global de sus previsiones de ingresos, resulta notablemente de inferior entidad. En último extremo esa mayor trascendencia que para la Comunidad Autónoma representa la aplicación inmediata del Decreto objeto del conflicto, se torna si cabe de mayor significación al encontrarse previsto el destino presupuestario de esos ingresos a la atención de las necesidades de la Administración de Justicia (programa presupuestario 21F de la Consejería de Gobernación y Justicia, a que se refiere la Disposición adicional octava de la Ley 7/1997, del Presupuesto para la Comunidad Autónoma, objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 1. 172/98), necesidades que en esa medida habrán de quedar específicamente desatendidas

11. En escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el recurso 1. 172/98 que se registró en el Tribunal el 15 de junio de 1998, se afirma que en el presente caso no se pueden examinar los efectos que pueda producir el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del precepto sin ponerlo en conexión con el conflicto positivo de competencia núm. 541/98, planteado por el Gobierno de la Nación contra el Decreto de la Junta de Andalucía 287/1997, de 23 de diciembre. Ello es así porque la Disposición adicional octava impugnada se limita a regular el tratamiento presupuestarlo de los ingresos que pudiera generar la entrada en vigor del Decreto 287/1997, que regula la competencia de la Junta de Andalucía para percibir los rendimientos de las cuentas judiciales de pagos, consignaciones y depósitos; de modo que si la vigencia del Decreto se mantiene suspendida la previsión presupuestarla no podrá ser aplicada, pues no se producirá ingreso alguno. Sin embargo, si se levanta la suspensión del Decreto 287/1997, sólo podrá hacerse efectiva levantando también la suspensión de la Disposición adicional octava objeto de este recurso.

Añade el Abogado del Estado que por estas razones el examen de los efectos del mantenimiento o levantamiento de la suspensión del precepto impugnado requiere un análisis conjunto con el conflicto de competencias suscitado frente al Decreto que habilita a la Comunidad Autónoma andaluza para cobrar los intereses (cuyo tratamiento presupuestario regula la disposición objeto de este recurso. En consideración a lo dicho, y para evitar reiteraciones innecesarias, se remite a lo alegado en aquel conflicto.

Por otro lado, señala el Abogado del Estado, debe tenerse en cuenta que la inaplicación del precepto recurrido no produce ningún perjuicio a la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues el tratamiento presupuestario que se ha impugnado se refiere al programa 21F de la Consejería de Gobernación y Justicia para aplicar esos ingresos a la prestación de los servicios transferidos en materia de medios materiales y económicos de los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la financiación de tales servicios está garantizada con la valoración del coste efectivo realizada en su día en los Decretos de transferencias de los servicios y la entrega actualizada de la participación de esa Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado (P.I.E.).

Finaliza sus alegaciones el Abogado del Estado indicando que el levantamiento de la suspensión podría provocar inseguridad jurídica al ser esa norma incompatible con la que regula, en relación con los Presupuestos del Estado, los ingresos derivados del devengo de intereses en las cuentas de pagos, consignaciones y depósitos judiciales. Esta norma es la Orden de 17 de abril de 1997 («Boletín Oficial del Estado» de 22 de abril), que prevé en su apartado 3.B), 520.00 la cuenta de ingresos de «intereses de consignaciones judiciales», que se refiere a los ingresos que semestralmente debe hacer la entidad bancaria en la que los Secretarios Judiciales tienen que abrir las cuentas de los órganos jurisdiccionales.

Solicita, en consecuencia con lo expuesto, el mantenimiento de la suspensión.

12. El Letrado de la Junta de Andalucía, en escrito qué se recibe el 17 de junio último, solicita que se acuerde el levantamiento de la suspensión, a cuyo efecto hace las siguientes alegaciones:

Señala el Letrado de la Junta que, teniendo en cuenta el fundamento que debe adoptar la decisión sobre el mantenimiento o levantamiento de la medida de suspensión adoptada, que no es otro que el de la imposibilidad o dificultad en la reparación de los perjuicios que causaría la aplicación del precepto legal cuya vigencia quedó suspendida (ATC 248/1986), y atendiendo a la excepcional consideración que en el sistema constitucional debe recibir dicha medida (ATC 139/198l), se hace evidente en el presente supuesto la procedencia del levantamiento. El precepto legal impugnado asigna un determinado tratamiento presupuestarlo a las cantidades que, en su caso, la Comunidad Autónoma haya de percibir en relación con las cuentas de consignaciones y depósitos judiciales. Por ello, en sí misma, la previsión que sobre el particular se contiene en la Disposición adicional octava de la Ley 7/1997, aprobatoria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1998, carece de toda específica incidencia que hubiera de ser objeto de remoción en caso de estimación del presente recurso, de forma tal que, incluso, aun durante la suspensión de la vigencia de la norma, el tratamiento presupuestario de los referidos ingresos, caso de existir, habría de buscarse en el marco de las previsiones generales que sobre este particular se contienen en las leyes.

En cualquier caso, se dice en el escrito, aun cuando los efectos derivados de la disposición legal ahora examinada resultaran coincidentes con los que pudieran provenir de la aplicación del Decreto 287/1997, objeto del conflicto positivo de competencia tramitado bajo el núm. 541/98, tal y como se ha significado en ese otro procedimiento, no debe perderse de vista el estricto alcance económico de tales efectos y su perfecta determinación, siendo por tanto de fácil e inmediata remoción llegado el improbable caso de la estimación de la acción ejercitada. No se aprecia, por tanto, la imposibilidad, ni tan siquiera la dificultad, que pudiera representar la reparación de los efectos derivados de la aplicación de la disposición autonómica objeto del presente proceso.

Se remite, finalmente, el Letrado de la Junta a lo dicho en el conflicto: la adecuada ponderación de los intereses en juego y de las consecuencias previsibles en cada caso, que necesariamente debe presidir la decisión a adoptar (ATC 385/1986), no puede arrojar un resultado distinto, ya que la trascendencia que para la Comunidad Autónoma representa la percepción de las cantidades y fondos que conllevaría la aplicación del Decreto 287/1997, en atención al conjunto de sus ingresos, seria indudablemente de mayor relevancia que la que pudiera implicar para el Estado la no obtención de tales cantidades.

13. El Presidente del Parlamento de Andalucía, en escrito que se recibe el 22 de junio de 1998, formula las siguientes alegaciones, en solicitud del levantamiento de la suspensión:

Después de hacer referencia a la doctrina constitucional sobre la vigencia de las leyes autonómicas, cuya suspensión es una medida excepcional que obliga al Gobierno a justificar su prolongación, señala que, como puso de manifiesto en el escrito de alegaciones y sin ánimo de traer a este incidente el examen de las cuestiones de fondo que plantea el recurso, la disposición adicional impugnada, al limitarse a declarar que «las cantidades correspondientes a los rendimientos de las cuentas para el ingreso en concepto de pagos, depósitos o consignaciones que hayan de ponerse a disposición de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, una vez liquidadas se generarán en el programa 21F de la Consejería de Gobernación y Justicia», no tiene la virtualidad que pretende atribuirle el Estado de constituir una fuente de derechos económicos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma en detrimento de la Hacienda estatal. Se trata de una norma de alcance estrictamente presupuestario que opera como excepción al principio de unidad de caja, y, en cuanto tal, con una eficacia puramente interna al ámbito de la Comunidad Autónoma. Circunstancia ésta que, indudablemente, priva a la disposición impugnada de virtualidad suficiente para perjudicar al interés público.

A mayor abundamiento, se alega que, aun en el supuesto de que se considerase que esta disposición opera como fuente de derechos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma en detrimento de la Hacienda estatal, tampoco de ella se podrá derivar un perjuicio para el interés público. La escasa cuantía de los rendimientos de las cuentas judiciales de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el importe global del Presupuesto del Estado, la priva de virtualidad para incidir en el cumplimiento de las obligaciones de aquél o en la política económica general. Del mismo modo, la propia entidad de estos hipotéticos perjuicios, como perjuicios meramente económicos, determina la fácil regeneración de los mismos en el eventual supuesto de que la sentencia estimase el presente recurso de inconstitucionalidad.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Único. Es doctrina reiterada de este Tribunal que la decisión relativa al mantenimiento o levantamiento de la suspensión de disposiciones o resoluciones de una Comunidad Autónoma, acordada con base en el art. 161.2 C.E. debe

adoptarse en atención a una estricta ponderación de los efectos que una u otra opción puedan producir en los intereses concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular de las terceras personas afectadas. Ponderación que, según

doctrina igualmente reiterada ha de efectuarse mediante el análisis de las situaciones de hecho concurrentes en el caso y al margen de todo juicio sobre la viabilidad de la pretensión deducida en el proceso, evitándose así que se prejuzgue la decisión

sobre el fondo del asunto (por todos, AATC 154/1994, 221/1995 y 243/1995).

En este contexto, al examinar los eventuales efectos que puedan derivarse del mantenimiento o del levantamiento de la suspensión, este Tribunal ha venido tomando en consideración en numerosas ocasiones, y a veces de forma determinante, los perjuicios que la medida a adoptar pueda ocasionar en la seguridad jurídica; perjuicios que inevitablemente se producen cuando entran en colisión dos normas cuya vigencia y aplicabilidad se afirman por igual y que regulan de manera diferente un mismo objeto (AATC 508/1986, 855/1986, 176/1987, 238/1987, 390/1988 y 90/1991, entre otros).

En el presente supuesto hemos de pronunciarnos sobre la suspensión de las dos normas autonómicas siguientes: Una, el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 287/1997, de 23 de diciembre, por el que se determinan las Competencias de los órganos de la Administración de la Junta en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales -entre otras, la facultad de determinar las entidades en las que se abrirán las cuentas-; y otra la disposición adicional octava de la Ley 7/1997, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998, según la cual «las cantidades correspondientes a los rendimientos de las cuentas para el ingreso en concepto de pagos, depósitos o consignaciones que hayan de ponerse a disposición de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, una vez liquidadas, se generarán en el Programa presupuestario 21F de la Consejería de Gobernación y Justicia».

Pues bien, como señala el Abogado del Estado, estas disposiciones autonómicas entran en colisión con la normativa estatal reguladora de la materia, señaladamente con el Real Decreto 429/1988, de 29 de abril, que aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales, cuyo art. 6.1 b), tras establecer las facultades y obligaciones de los miembros de dicho Cuerpo en el ámbito que nos ocupa, determina a continuación que «el depósito de bienes, objetos, cantidades, valores, consignaciones y fianzas se hará en las Entidades de crédito que el Ministro de Justicia designe al efecto ... ».

El levantamiento de la suspensión al alterar en Andalucía el sistema general que rige en todos los órganos de la Administración de Justicia, podría perturbar el normal funcionamiento de los servicios en términos que hacen más aconsejable, aplicando el criterio mantenido en los Autos anteriormente citados, mantener el régimen general vigente en esta materia hasta tanto se resuelva definitivamente el problema planteado en este conflicto.

La natural consecuencia de ello es que quede en suspenso también la Disposición adicional octava de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/1997, del Presupuesto de la Comunidad para 1998, toda vez que esta disposición se limita a regular el tratamiento económico de los ingresos que se generarían por la entrada en vigor del Decreto provisionalmente suspendido.

ACUERDA

En virtud de lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 287/1997, de 23 de diciembre, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta de

Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales y, por consiguiente, de la Disposición adicional octava de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/1997, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1998.

Madrid, a quince de julio de mil novecientos noventa y ocho.