|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 193/1999 |
| Fecha | de 21 de julio de 1999 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, 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 | 1207-1999 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 1.207/1999 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a  favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 20 de marzo de 1999, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso conflicto positivo de competencia, frente a la Junta de Andalucía, en relación con el Decreto 284/1998, de 29 de diciembre, de la Junta de Andalucía, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas.

En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 C.E., a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal recurrido.

2. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 23 de marzo de 1999, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el art 82.2 LOTC, a la Junta de Andalucía, al objeto de que en el plazo de veinte días pudiera personarse en el proceso y formular alegaciones; tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 C.E., lo que, de acuerdo con su tenor y conforme dispone el art. 64.2 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto impugnado, desde el día 20 de marzo de 1999, fecha de interposición del conflicto; comunicar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la incoación del conflicto, así como, finalmente, publicar la incoación del conflicto positivo de competencia y la suspensión acordada en los Boletines Oficiales del Estado y de la Junta de Andalucía.

3. El Letrado de la Junta de Andalucía por escrito registrado en este Tribunal el día 21 de abril de 1999 se personó en el procedimiento y formuló alegaciones, solicitando se dicte Sentencia desestimatoria del conflicto positivo de competencia planteado declarando que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

4. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 15 de Junio de 1999, acordó, en relación con el plazo de cinco meses que establece el art. 65.2 LOTC, desde que se produjo la suspensión del Decreto impugnado, oír a las partes para que en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

5. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal con fecha 25 de junio de 1999, presenta sus alegaciones relativas al levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la norma impugnada, exponiendo en primer lugar la doctrina constitucional sobre este tipo de incidentes, según la cual su resolución se hará valorando los perjuicios que para los intereses generales y particulares puedan derivarse de una u otra alternativa, así como de la reparabilidad o no de sus consecuencias.

Tras ello, considera el Abogado del Estado que los daños o perjuicios a ponderar en este caso se pueden producir al interés general, que se materializa en el ejercicio de la competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social, y al interés de los particulares afectados a cobrar como pago único 9.395 pesetas. En su opinión, debe prevalecer el interés general referido al régimen económico de la Seguridad Social, puesto que con él se cubre un importantísimo servicio a la comunidad, no debiendo olvidarse, como se afirmó en el escrito de planteamiento del conflicto, que la actuación autonómica pone en peligro el adecuado y correcto funcionamiento de la "caja única" de la Seguridad Social. Este interés no se puede comparar, en su opinión, con el efecto económico real de la percepción de 9.395 pesetas, por cada interesado, por lo que solicita que se mantenga la suspensión del Decreto impugnado.

6. Con fecha 28 de junio de 1999, el Letrado de la Junta de Andalucía formula sus alegaciones sobre el incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión del Decreto impugnado. Para la representación procesal autonómica el mantenimiento de la suspensión del Decreto 284/1998 supondría la imposibilidad o dificultad de reparación del perjuicio causado a los destinatarios de esta ayuda que se percibe, unitariamente y por una sola vez, por personas en situación de verdadera y patente necesidad, económica y asistencial, por su condición de minusválidos o enfermos crónicos, en grado igual o superior al sesenta y cinco por ciento, o por su avanzada edad, más de sesenta y cinco años, a los que se trata de garantizar el nivel adquisitivo de sus únicos ingresos, consistentes en el importe de la correspondiente pensión no contributiva (531.370 pesetas anuales). Cita en apoyo de su petición la doctrina contenida en el ATC 794/1984. Complementariamente, indica que el mantenimiento de la suspensión produciría, a su vez, una situación de desigualdad entre los beneficiarios que percibieron ayuda y los que no lo han hecho, ya que la suspensión de la norma interrumpió el proceso de concesión, situación discriminatoria que ha sido valorada por el Tribunal en los AATC 116/1981 y 844/1985.

Por último, señala que con el levantamiento de la suspensión no se produce lesión alguna a la esfera de los intereses estatales, por lo que solicita que se acuerde el mismo.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar, de acuerdo con el art. 161.2 C.E., si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia que afecta al Decreto 284/1998, de 29 de diciembre, de la Junta de Andalucía, por el que se establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, suspensión que fue acordada por este Tribunal en virtud de la invocación expresa que hizo, al formalizar el conflicto positivo de competencia, el Abogado del Estado.

2. Sobre el incidente de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual, para su resolución es necesario ponderar. de un lado, los intereses que se encuentren afectados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración 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. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone los argumentos que la justifiquen (AATC 329/1992, 243/1993, 46/1994, 251/1996, 44/1998, entre otros muchos).

3. Para el Abogado del Estado los intereses de los particulares afectados por el mantenimiento de la suspensión de la vigencia del Decreto 284/1998, consistente en la percepción de una ayuda anual de 9.395 pesetas, es de muy inferior relevancia que el interés general afectado, que se materializa en el desarrollo de la competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social, pues aquel Decreto pone en peligro el adecuado y correcto funcionamiento de la "caja única" de la Seguridad Social.

Por el contrario, para la representación de la Junta de Andalucía no se manifiesta con claridad la lesión de los intereses estatales si se levantara la suspensión del Decreto controvertido, mientras que la incidencia del mantenimiento de la suspensión en los intereses de los beneficiarlos de la ayuda sería, por el contrario, nítida, pudiendo convertirse en difícilmente reparable, dada la importancia que la ayuda, pese a su escasa cuantía, tiene para aquéllos, en razón a su edad elevada o a la minusvalía sufrida. Además, la ayuda tiene carácter excepcional y se percibe por una sola vez, resultando de aplicación la doctrina contenida en el Auto 794/1984. Por último, también alega que sería discriminatorio, respecto a los propios beneficiarlos de la ayuda, mantener suspendida la norma, puesto que alguno de ellos ya la han recibido, mientras que otros no lo han hecho, al haber cobrado eficacia la suspensión declarada por este Tribunal.

4. Valorando, en primer lugar, la incidencia del levantamiento de la suspensión en los intereses generales, los argumentos del Abogado del Estado no resultan convincentes. Los perjuicios que, según la representación estatal, se producirían en las competencias estatales en materia de seguridad social y, específicamente, sobre el sistema de "caja única" de la misma, aparecen formulados con un grado de generalidad que no pueden ser relevantes en un incidente como el presente, en el que subyace una controversia de naturaleza competencial. El Decreto 284/1998 ha sido dictado por la Junta de Andalucía, según expone la Exposición de motivos, al amparo de su competencia exclusiva en materia de "asistencia y servicios sociales" y ello debe presumirse legítimo hasta que recaiga una resolución sobre el fondo del asunto que determine si se han transgredido las competencias estatales en materia de seguridad social.

Lo propio ocurre con la alegada perturbación del sistema de "caja única" de la Seguridad Social, perturbación que en absoluto se concreta en su alcance o entidad, lo cual resulta imprescindible, pues la ayuda controvertida corre a cargo de los fondos propios de la Junta de Andalucía, mientras que sobre dicho sistema de caja única hemos declarado que "la Constitución ... ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos propios fondos" (STC 124/1989 fundamento jurídico 3.9). Teniendo en cuenta que los fondos procedentes del Estado del sistema unitario no quedan en entredicho de modo directo, ni se detallan las interferencias que, indirectamente, pudieran producirse, nos encontramos también aquí, que los perjuicios alegados no son sino "una consecuencia de la discrepancia de fondo acerca de la titularidad de la competencia", la cual "no puede ser argumentación estimada para el mantenimiento de la suspensión, ya que, si la misma se aceptara, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales sería siempre necesaria, ya que en todo conflicto de dicha naturaleza se produce una duplicidad de normativas, la estatal y la autonómica (ATC 417/1990)" (ATC 144/1999, fundamento jurídico tercero).

Por tanto, desde la perspectiva de los perjuicios a los intereses generales alegados por el Abogado del Estado, no pueden los mismos prevalecer sobre el interés, asimismo de carácter general, insito en la norma autonómica sobre la que el conflicto se traba.

5. En cuanto a los intereses de los terceros afectados, el Abogado del Estado constata su existencia, aunque su relevancia no pueda superponerse al interés general. Por el contrario, como queda dicho, para la representación procesal de la Junta de Andalucía, éste es el interés preponderante, ya que se trata de paliar situaciones de necesidad que afectan a personas de edad avanzada y con importantes minusvalías, pudiendo ser de imposible reparación la paralización de la percepción de la ayuda anual de 9.395 pesetas. De otro lado, algunas de las personas beneficiarlas de dicha ayuda ya la han recibido, en tanto que otras no lo han hecho, al haberse materializado la suspensión de la norma impugnada que se acordó por este Tribunal, lo que conlleva desigualdad en cuanto a su percepción entre el colectivo destinatario de la medida.

Ciertamente, este interés no sólo no puede ser desconocido sino que, en este caso, resulta preponderante. Aunque la existencia de tal interés deberá siempre contrastarse con el interés general, es claro que el escaso monto de la ayuda, su carácter excepcional y su percepción por una sola vez, unido todo ello a que es sufragada con fondos propios de la Comunidad Autónoma de Andalucía sin que se generen, por ello, derechos oponibles frente a los recursos estatales del sistema de Seguridad Social, determina que aquel interés de los beneficiarios deba ser especialmente tutelado. En este sentido hemos declarado, respecto a las previsiones presupuestarias de la Ley 18/1984 de la Generalidad de Cataluña, sobre personal eventual, contratado e interino al \*servicio de la Generalidad en el período anterior a 1939, que "la inaplicación de los beneficios previstos ... respecto de sus destinatarios, que no se hallan, seguramente, sobrados de medios para subsistir" constituye un daño inequívoco para los afectados que debe ser evitado, pues "aunque una eventual estimación del recurso podría comportar la anulación de las pensiones otorgadas y, en su caso, la devolución de las cantidades percibidas por parte de los beneficiarios, no parece que ello pudiera representar un perjuicio grave para los intereses generales por los que debe velar el Estado, que no se verían afectados por tal consecuencia, mientras que la demora en la entrada en vigor de la Ley impugnada sí que podría producir, al menos en algunos casos, perjuicios de difícil o imposible reparación" (ATC 794/1984, fundamento jurídico 2.2).

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a

favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas.

Madrid, a veintiuno de julio de mil novecientos noventa y nueve.