|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 322/1989 |
| Fecha | de 6 de junio de 1989 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra. |
| Núm. de registro | 701-1989 |
| Asunto | Conflicto negativo de competencia 701/1989 |
| Fallo | Por todo ello, el Pleno del Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo previsto en el art. 4 de su Ley Orgánica, declara su falta de jurisdicción sobre la presente cuestión por no constituir un conflicto negativo de competencia. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado de entrada en este Tribunal el 17 de abril de 1989, don Paulino Monsalve Gurrea, Procurador de los Tribunales. deduce, en nombre y representación de Dragados y Construcciones, S.A., demanda en solicitud de planteamiento de conflicto negativo de competencia entre la Administración del Estado --Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-- y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares --Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio-- en relación con reclamación de pago de las obras «Captación, Conducción. Distribución y Saneamiento de Lluchmayor (Mallorca)».

2. Los hechos de los que trae causa la demanda son, según se sigue del relato expuesto en la misma y de la documentación que se acompaña, los que a continuación se relacionan:

a) El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo adjudicó en su día a Dragados y Construcciones, S.A. el contrato de las obras de «Captación, Conducción, Distribución y Saneamiento de Lluchmayor (Mallorca)», de cuya ejecución se expidió a 31 de mayo de 1986, la certificación 11-A, cuyo abono requirió la empresa contratista, con fecha de 1 de junio de 1984, de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio contratante, sin que se procediese a hacer efectivo el pago.

b) El 9 de diciembre de 1986, Dragados y Construcciones, S.A. intimó el pago de la certificación por escrito dirigido a la Dirección General de Obras Públicas de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, ante cuyo silencio administrativo, y previa denuncia de la mora, interpuso recurso de alzada con fecha de 30 de junio de 1987, ante la citada Consejería.

c) Contra la denegación presunta del recurso de alzada por silencio administrativo, Dragados y Construcciones, S.A. interpuso recurso contencioso- administrativo el 7 de diciembre de 1987, compareciendo como demandada la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que, en el escrito de contestación a la demanda, alegó no venir obligada al pago reclamado al tratarse de una obra contratada por la Administración del Estado y no incluída en la relación núm. 1 del Real Decreto 475/1985, de 6 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las lslas Baleares en materia de obras hidráulicas.

d) Recibida la contestación a la demanda, y antes de dictarse Sentencia, Dragados y Construcciones, S.A. requirió el pago de la certificación al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por escrito de 2 de marzo de 1989.

e) El 4 de marzo siguiente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca dictó Sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dragados y Construcciones, S.A., por considerar, en síntesis y en lo que aquí cumple, que la obra de autos no figuraba entre las traspasadas por el Real Decreto 475/1985, de 6 de marzo, aunque si una obra derivada e independiente de la principal.

f) Por escrito de 10 de marzo de 1989, la Secretaria General del Servicio de Disposiciones e Informes de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en contestación al escrito de Dragados y Construcciones, S.A. de 2 de marzo, puso en su conocimiento que «de acuerdo con el Real Decreto 475/1985, de 6 de marzo, las competencias en esta materia están transferidas a la Comunidad Autónoma Balear Consejería de Obras Públicas y Ordenamiento del Territorio , por lo tanto, es a este organismo a quien deben dirigirse».

3. En el súplico de la demanda, se interesa de este Tribunal que tenga por solicitado el planteamiento del conflicto negativo de competencia ante la negativa de la Administración del Estado y de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares a asumir su competencia en relación con el pago de la certificación de las obras de «Captación, Conducción, Distribución y Saneamiento de Lluchmayor debida a una diferente interpretación del Real Decreto 475/1985, de 6 de marzo de 1985, de traspaso de funciones y servicios en materia de obras hidráulicas a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con los arts. 68 y 69 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el supuesto que un órgano de la Administración del Estado o de una Comunidad Autónoma declinare su competencia para resolver cualquier pretensión deducida ante el mismo por persona física o jurídica, por entender que la competencia corresponde a una Comunidad Autónoma, en el primer caso, o a la Administración del Estado o a otra Comunidad Autónoma, en el segundo caso, el interesado, tras haber agotado la vía administrativa en el ámbito de la Administración declinante, podrá reproducir su pretensión ante el órgano autonómico o estatal que se le indique en la resolución mediante la cual la primera Administración se declare incompetente, y si la Administración solicitada en segundo lugar declinare su competencia o no pronunciare decisión afirmativa en el plazo establecido podrá el interesado deducir demanda de conflicto de competencia negativo ante el Tribunal Constitucional, el cual lo declarará planteado si entendiere que la negativa de las Administraciones implicadas se basa en una diferencia de interpretación de preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de las Leyes Orgánicas y ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas.

2. De la regulación que en síntesis acaba de reproducirse se desprende que la modalidad de conflicto negativo de competencia prevista en los arts. 68 y 69 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional tiene como presupuesto la negativa de dos Administraciones. del Estado y de una Comunidad Autónoma o de dos Comunidades Autónomas, a resolver una misma pretensión, declinando sus respectivas competencias recíprocamente la una en la otra, sobre la base de una diferente interpretación de normas atributivas o delimitadoras de competencias, presupuesto cuya virtualidad se refleja en el contenido de la sentencia que pone fín al proceso, en la que el Tribunal Constitucional «declarará cuál es la Administración competente» (art. 70.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). De esta forma, el conflicto negativo de competencia resulta recognoscible en esta modalidad por cuanto por su cauce ha de resolverse una controversia competencial suscitada, a propósito de una concreta pretensión, por inhibición de las Administraciones implicadas como consecuencia del diverso alcance concedido a las reglas de competencia integrantes del bloque de constitucionalidad.

La configuración en este proceso constitucional en los términos expuestos descansa principalmente sobre la concurrencia de dos condiciones que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exige para poder tener por planteado el conflicto negativo de competencia. En primer término, el promotor del conflicto debe haber obtenido de las Administraciones implicadas sendas resoluciones negativas en vía administrativa, pero así como la de la Administración solicitada en segundo lugar puede ser expresa o por silencio negativo (art. 68.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) y sin que sea preciso que agote la vía administrativa, la resolución de la Administración solicitada en primer lugar, que debe ser recurrida hasta agotar la vía administrativa, ha de ser expresa pues en ella no sólo debe aquélla declinar su competencia sino declarar competente a otra Administración determinada, bien sea la del Estado o «el órgano ejecutivo colegiado» de una Comunidad Autónoma (art. 68.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Se pretende con ello vedar el acceso a este proceso constitucional de pretensiones que hayan sido desatendidas por razones no competenciales o por controversias que, aun siendo de naturaleza competencial, no son, sin embargo, propias de la jurisdicción del Tribunal Constitucional en este tipo de procedimiento.

En segundo lugar, la negativa de las Administraciones solicitadas ha de basarse en una «diferencia de interpretación de preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de Leyes Orgánicas y ordinarias que delimitan los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas» (art. 69.2 de la LOTC), prescripción que excluye de este proceso pretensiones deducidas a partir de declinatorias administrativas de competencia sostenidas en meras apreciaciones fácticas o en previsiones normativas, incluso vinculadas de alguna forma al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero cuya solución no requiera que se efectúe un juicio sobre el alcance o el sentido de las reglas competenciales del bloque de constitucionalidad.

3. Ninguna de estas condiciones concurre en el presente caso. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, presentada por la entidad demandante como la Administración de quien obtuvo la primera negativa si bien de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca que se acompaña con la demanda se sigue que hubo una reclamación anterior ante la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, intentada sin éxito el 1 de junio de 1984 desatendió la reclamación de pago por silencio administrativo, tanto por parte de la Dirección General de Obras Hidráulicas como, en alzada, por parte de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, y sólo en el escrito de contestación al recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad actora contra la denegación presunta por silencio administrativo alegó la Comunidad su incompetencia por tratarse de una obra no traspasada en virtud del Real Decreto 475/1985, de 6 de marzo. Pero es claro que ni la denegación por silencio administrativo se aviene a lo previsto en el art. 68.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, según se expuso en el fundamento jurídico anterior, requiere una negativa por resolución expresa en la que la Administración solicitada en primer lugar decline su competencia y declare cuál es el órgano competente al que debe dirigirse el interesado extremo este último difícilmente concretable por silencio administrativo ni el escrito de contestación a la demanda en el recurso contencioso-administrativo reúne las características de la resolución en vía administrativa a que se refiere el citado precepto.

De otra parte, en el súplico de la demanda, la entidad actora solicita de este Tribunal que tenga por planteado el conflicto negativo de competencia ante la negativa de las Administraciones implicadas a resolver la reclamación del pago de las obras «debido a una diferente interpretación del Real Decreto 475/1985, de 6 de marzo de 1985, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de obras hidráulicas». Y a este Real Decreto se ciñeron la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en la contestación a la demanda y la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en su contestación a la solicitud de 2 de marzo de 1989. Es evidente, sin embargo, que una diferencia de interpretación estrictamente constreñida a las previsiones de un Real Decreto de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma no es bastante para tener por planteado un conflicto negativo de competencia ante este Tribunal, ya que, como señaló el ATC de 14 de marzo de 1989 (R. 2.074/1989),los Reales Decretos de traspasos no son integrables, ni formal ni materialmente, entre los «preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de Leyes orgánicas y ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 69.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)», pues no atribuyen ni reconocen competencias sino que se refieren a los medios necesarios para ejercerlas (STC 88/1983, de 27 de octubre).

Finalmente la cuestión que se plantea en la demanda no es otra, en realidad. que la que se determine cuál es la entidad responsable del pago de unas determinadas obras que fueron adjudicadas en su día por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en ejercicio de una competencia sobre cuya titularidad no existe ninguna duda. Lo que pretende la recurrente es que se deduzcan las consecuencias de esa responsabilidad por tales obras a consecuencia del traspaso de funciones y servicios en materia de obras hidráulicas; si ha de entenderse, al margen de la cuestión competencial no debatida, que el correspondiente contrato de obra se encuentra o no incluído en las relaciones 1.1 y 1.2 adjuntas al citado Real Decreto 475/1985, de 6 de marzo, cuestión que no es propia de la jurisdicción de este Tribunal.

ACUERDA

Por todo ello, el Pleno del Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo previsto en el art. 4 de su Ley Orgánica, declara su falta de jurisdicción sobre la presente cuestión por no constituir un conflicto negativo de competencia.

Madrid, a seis de junio de mil novecientos ochenta y nueve.