|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 207/2014 |
| Fecha | de 22 de julio de 2014 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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. |
| Núm. de registro | 2769-2014 |
| Asunto | Conflicto negativo de competencia 2769-2014 |
| Fallo | Inadmitir el presente conflicto negativo de competencia. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 5 de mayo de 2014, el Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno del Estado, formalizó demanda de conflicto negativo de competencias frente a la Junta de Andalucía, en relación con determinadas actuaciones vinculadas a la gestión del fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local, con el fin de que se lleven a cabo las actuaciones de ejecución que resulten precisas conforme al Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.

2. Los hechos en los que fundamenta la solicitud de planteamiento del conflicto negativo de competencia son los siguientes.

a) La STC 150/2012, de 5 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 5985-2010, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, que crea el fondo, declaró inconstitucionales, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 16 y con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 17 de esta Sentencia, determinados preceptos e incisos de preceptos del citado Real Decreto-ley. El fundamento jurídico 17 de la STC 150/2012, de 5 de julio, establece el alcance del fallo en los términos siguientes: “Por último, es imprescindible, antes de pronunciar el fallo, precisar el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 13/2009 contenida en el fundamento jurídico anterior. Su anulación podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña, a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas, y particularmente a la política económica y financiera de los Ayuntamientos. Por otra parte, las subvenciones se refieren a un ejercicio económico ya cerrado y han agotado sus efectos. En consecuencia, nuestro pronunciamiento, que debe incluir la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad, ha de realizarse con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas”.

b) A requerimiento de la Dirección General de coordinación de competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Administraciones públicas emitió un informe de 5 de octubre de 2012, en el que entendió que no cabía admitir una extensión de competencias de la Administración del Estado a actuaciones posteriores a la publicación de la Sentencia con el argumento de que la subvención se había otorgado por la Administración del Estado pues ello contravendría expresamente la declaración de inconstitucionalidad. Concluye, por ello, que las actuaciones que no sean firmes y las que se produzcan con posterioridad a la fecha de publicación de la sentencia corresponden a las Comunidades Autónomas.

c) En un posterior informe emitido a petición de la Intervención General del Estado, de 20 de diciembre de 2012, la Abogacía del Estado reitera estas conclusiones indicando la conveniencia de trasladar a la intervención general de cada Comunidad Autónoma las denuncias presentadas ante la Intervención General del Estado, la inadmisión de las peticiones en materia de control de ayudas y la imposibilidad de dirigir instrucciones a aquellas. Añade que no se produjo la territorialización de fondos porque cuando se otorgaron las ayudas se aplicaban aún los artículos del Real Decreto-ley que atribuían la competencia al Estado para la gestión centralizada, por lo que, en caso de eventual reintegro, y en cuanto a la actividad de ejecución, habrá de tramitarse por la Comunidad Autónoma, si bien, al no haber sido territorializados los fondos desde un principio, éstas habrán de transferir después las cantidades resultantes al Tesoro Público.

d) El 8 de enero de 2013, la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales dirigió una carta a las Comunidades Autónomas indicando el procedimiento a seguir para dar cumplimiento a la STC 150/2012. Se identifican los expedientes pendientes de tramitación en su ámbito territorial respectivo, la cantidad a transferir para hacer frente a sus obligaciones económicas, se solicitan los datos de cuenta corriente para hacer la transferencia y el 31 de enero de 2013 se les facilita el acceso a la aplicación “ARCADIA” empleada para la gestión de proyectos por las entidades locales y la documentación aportada por los ayuntamientos.

e) Las Comunidades Autónomas de Andalucía, y Extremadura formularon objeciones a hacerse cargo de la gestión de las subvenciones establecidas en relación con el fondo.

f) El 3 de julio de 2013 se transfirieron a todas las Comunidades Autónomas, salvo a las dos antes citadas, los importes necesarios para hacer frente a las obligaciones económicas, y el 25 de julio de 2013 los expedientes de reintegro iniciados y pendientes aún de algún trámite en vía administrativa. La Comunidad Autónoma de Extremadura mantuvo el criterio de suscribir un convenio entre Administraciones, al que finalmente se llegó el 18 de febrero de 2014. En cuanto a la Junta de Andalucía se le remitió un correo electrónico el 12 de septiembre de 2013 con la relación de expedientes y estado de tramitación. Por otra parte, la Intervención General de la Administración del Estado informó a las Comunidades Autónomas sobre las denuncias recibidas respecto a proyectos ejecutados con las ayudas. La Abogacía del Estado emitió nuevo informe jurídico de 14 de febrero de 2014 en el que se indicaba la posibilidad de plantear conflicto negativo de competencia.

g) El Gobierno acordó el 28 de febrero de 2014 formular el requerimiento previo a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que le fue notificado el 4 de marzo de 2014. En él se hacía constar que la citada Comunidad Autónoma no ha ejercido las atribuciones propias de las competencias que le atribuían los arts. 45 y 58.3 c) y concordantes de su Estatuto de Autonomía, pues ésta es la única competente en su territorio para gestionar y ejecutar los expedientes pendientes de conclusión de ayudas del fondo, así como la fiscalización de los mismos, desde la publicación de la Sentencia en el “BOE” núm. 181, de 30 de julio de 2012, la cual despliega indubitados efectos erga omnes.

h) El 3 de abril de 2014 se recibió en el Ministerio de la Presidencia la resolución de 31 de marzo de 2014, del Consejero de Presidencia de la Junta de Andalucía, acordando rechazar el requerimiento formulado por el Estado. Señala la citada resolución que no se comparten los argumentos expuestos en el requerimiento ya que no se trata de un conflicto negativo de competencias. La propia STC 150/2012 ha venido a dirimir cualquier duda competencial que pudiera plantearse en relación con el Fondo, sin que la Comunidad se haya opuesto en momento alguno a ejercitar su competencia, existiendo sólo discrepancias en la manera en que debe ejecutarse el fallo judicial. El Tribunal Constitucional ha establecido los parámetros que deben concurrir para estar ante un conflicto constitucional de este tipo, y cita expresamente el ATC 269/2001, de 16 de octubre, que señala que es preciso que la negativa autonómica se base en una diferente interpretación de preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de leyes orgánicas y ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y las Comunidades Autónomas, con lo que se pretende evitar que el Tribunal se pronuncie sobre conflictos que carecen de dimensión constitucional, que es, precisamente, lo que ocurre en este caso, pues la discrepancia versa sobre la forma en que ha de ejecutarse el fallo. Por ello, prosigue la resolución citada, cuando se recibe el oficio procedente del Director General de coordinación de competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, indicando que Andalucía deberá resolver “las ayudas correspondientes a 79 expedientes pendientes de pago … así como a realizar las labores de control de los ya resueltos e iniciar y resolver los expedientes de reintegros que fueran necesarios” se plantean dudas pero en ningún caso de tipo competencial o estatutario, sino en cuanto al alcance (qué expedientes deben ser objeto de traspaso) y la forma en que deben traspasarse los expedientes subvencionales (cómo formalizar el acta de entrega y recepción de la documentación, procedimiento para la materialización de la transferencia, determinación de la administración responsable del abono de los intereses de demora, el destino de los remantes que pudieran darse en relación con la cantidad transferida).

En consecuencia, la controversia carece de la dimensión constitucional exigida para este tipo de conflictos por la STC 156/1990, de 18 de octubre. Precisamente por ello, la Junta de Andalucía solicitó, el 27 de febrero de 2014, la convocatoria de la comisión bilateral de cooperación que, conforme a lo establecido en el art. 220 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Andalucía, tiene entre otras funciones, resolver los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución. Concluye finalmente rechazando el requerimiento y reiterando la solicitud de la reunión de la comisión bilateral.

i) El Consejo de Ministros acordó, el 30 de abril de 2014, plantear el conflicto negativo de competencias del que trae causa el presente recurso constitucional.

3. El Abogado del Estado fundamenta su demanda en las alegaciones que se resumen a continuación.

Rechaza, en primer lugar, la argumentación expuesta por la Junta de Andalucía, en su contestación al requerimiento, según la cual no se trata, en este caso, de una controversia competencial planteada a partir de la interpretación de las normas que delimitan los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 69.2 y 71.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) sino de la aplicación de lo dispuesto en una Sentencia del Tribunal Constitucional.

Entiende el Abogado del Estado que aunque el requerimiento invoca la STC 150/2012, no basa en ella su posición, pues el título que fundamenta la competencia cuyo ejercicio se discute, no es otro que la atribución de competencias que realizan los arts. 45 y 58.3 c) Estatuo de Autonomía para Andalucía (EAAnd) que le atribuyen las competencias y que fueron invocados de manera explícita por el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de febrero de 2014 que tomó la decisión de formular el requerimiento previo. Lo que hizo la Sentencia es interpretar los preceptos que las partes invocaban en defensa de su competencia considerando finalmente que la Comunidad Autónoma recurrente era la competente para aprobar y conceder las ayudas de que se trataba. La Sentencia no crea derecho aplicable ni atribuye competencias, sino que es el título declarativo que reconoce la competencia atribuida por el ordenamiento. Como ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen, la discusión jurídica versa sobre la determinación de la administración competente para la gestión y ejecución de los expedientes de otorgamiento de subvenciones en curso en el momento de publicarse la STC 150/2012, y sobre a quién corresponde realizar las labores de control y fiscalización de las subvenciones ya otorgadas con anterioridad al fallo constitucional.

En segundo lugar, considera que la eventual ejecución por parte de la Administración estatal de las competencias de las que carece, conforme al bloque de la constitucionalidad y según ha declarado el Tribunal Constitucional, acarrearía una nulidad en cuanto que ejecución de una disposición declarada inconstitucional en el precepto que fuese objeto de aplicación. Como ha señalado el Consejo de Estado, los efectos de la Sentencia se extienden a todas las Comunidades Autónomas, por la eficacia erga omnes de los pronunciamientos constitucionales, en la medida en que el fallo contiene una declaración de nulidad de diversos preceptos de una norma estatal. Si se sostuviera que tal pronunciamiento se extiende a todos los preceptos cuya inconstitucionalidad se declara, ello conllevaría que tales preceptos son válidos y eficaces respecto de las ayudas concedidas con anterioridad a la publicación del fallo, y ello comportaría mantener vigente y aplicar un régimen jurídico contrario al reparto constitucional de competencias. En consecuencia, de entenderse que el Estado es el que debe continuar la ejecución, resultaría que se estarían aplicando preceptos declarados inconstitucionales y, por lo tanto, nulos.

En tercer lugar rechaza el argumento que atribuye a la Junta de Andalucía de que se esté dilucidando la cuestión del mantenimiento de los actos administrativos firmes sobre los que la Sentencia se pronuncia expresamente, pues el problema que ahora se plantea es distinto: a quién corresponde la competencia para la toma de actos, decisiones o resoluciones administrativas no adoptadas todavía, tales como potenciales actuaciones interventoras o de control, decisiones sobre reintegros etc. La Sentencia sólo ampara las ayudas que ya han sido concedidas, esto es, las decisiones de concesión ya tomadas definitivamente, pero no los actos de gestión, ejecución, fiscalización y control que han quedado bajo la competencia de las Comunidades Autónomas. Sólo hacer constar que este argumento, tal y como se ha expuesto, no se invoca por la Junta de Andalucía en su contestación al requerimiento como sin embargo, si lo hicieron otras Comunidades Autónomas en su contestación al requerimiento.

Finalmente, argumenta que la reunión de la comisión bilateral de cooperación Junta de Andalucía y Estado no se configura por el Estatuto de Autonomía de Andalucía como un requisito jurídicamente necesario o requisito procesal previo para poder formalizar una demanda de conflicto negativo ante el Tribunal Constitucional, de manera que aunque se trate de una posibilidad razonable de foro de discusión, el Gobierno no la ha considerado oportuna al estar pendientes desde hace tiempo los expedientes, con las posibles eventualidades que se pudieran derivar, en especial en relación con posibles reintegros.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con lo establecido en el art. 61 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) los conflictos de competencias, positivos y negativos, que tienen lugar entre la Administración del Estado y una Comunidad Autónoma pueden plantearse a partir de disposiciones, resoluciones y actos o por su omisión. Todos los conflictos de competencias tienen en común una controversia competencial, pero no cualquier desacuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino sólo las que versen sobre la interpretación que debe darse a las normas constitucionales, estatutarias, o delimitadoras de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues sólo en este caso tienen trascendencia constitucional.

Aunque los términos utilizados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para referirse a las normas atributivas de competencias discutidas en cada uno de los conflictos que regula en el capítulo II de su título IV, no son idénticos, cabe deducir que, ya se trate de la titularidad misma de la competencia o de la forma en que se ha ejercido o ni siquiera se haya llegado a ejercer, debe existir una discrepancia sobre la interpretación de las normas atributivas de competencias del bloque de la constitucionalidad. Así, lo afirma la STC 156/1990, de 18 de octubre, FJ 2, en relación a los conflictos negativos instados por personas físicas o jurídicas al amparo del art. 68 LOTC, y previamente lo habían señalado los AATC 142/1989, de 14 de marzo, y 322/1989, de 6 de junio. Con ello, se pretende vedar el acceso al Tribunal 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. De forma que, la simple presencia de cuestiones estrictamente fácticas o, incluso, jurídicas en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, pero cuya solución no requiera de una interpretación de las reglas competenciales, no permite transformar un conflicto de competencias aparente en una verdadera controversia competencial, susceptible de resolución en el cauce prevenido en los arts. 68 y siguientes LOTC (ATC 322/1989, de 6 de junio, FJ 2).

En otras palabras, no tienen cabida en este tipo de conflictos las controversias que versan sobre cuestiones materiales o incluso jurídicas, en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, pero cuya solución no requiere de una interpretación de las reglas competenciales del bloque de la constitucionalidad (STC 37/1992, de 23 de marzo, FJ 2). A este respecto este Tribunal ha señalado que “de lo expuesto resulta que esta demanda no se aviene a lo que los preceptos ya citados de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exigen para que se declare planteado el conflicto de competencia negativo, pues ni este ha de suscitarse, según acaba de verse, en relación con una norma, como así lo pretende la Diputación Provincial, sino en relación con una pretensión previamente formulada y desatendida sobre la base de la distinta interpretación de una norma (arts. 68 y 69.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), ni el Real Decreto de traspasos y servicios a que la Diputación Provincial se refiere, y al que se circunscribió la negativa de la Subdirección General del Ministerio de Sanidad y Consumo, es integrable, 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 los Reales Decretos de transferencias ‘no atribuyen ni reconocen competencias, según hemos declarado de forma reiterada, sino que se refieren a los medios necesarios para ejercerlas’ (STC 88/1983)” (ATC 142/1989, de 14 de marzo, FJ 2)

La peculiaridad que reviste el conflicto negativo de competencias del art. 71 LOTC, frente al positivo, es la legitimación para instarlo, que queda reservada al Estado, por el interés público que subyace en que las Comunidades Autónomas ejerzan las competencias atribuidas por el bloque de la constitucionalidad. Pero ello no afecta, sin embargo, a su objeto, común a todos los conflictos competenciales.

2. Así fijado el objeto del conflicto negativo de competencias, procede ya analizar si estamos o no, en este concreto conflicto, ante una controversia sobre las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencias.

Estamos, en este caso, ante una desatención expresa del requerimiento del Gobierno que se pone de manifiesto en la orden del Consejero de Presidencia de la Junta de Andalucía. La razón por ella señalada no es su incompetencia en relación a las funciones que le atribuye su Estatuto de Autonomía, que no cuestiona en momento alguno, pues admite su competencia en relación con el tipo de ayudas previstas por el Real Decreto-ley citado. Ni siquiera cuestiona que el contenido del fallo de la STC 150/2012, que invoca el Abogado del Estado para justificar la falta de competencia del Estado y la competencia de las Comunidades Autónomas, fundamente en este caso concreto su falta de competencia. Es cierto que el conflicto tiene su origen en el fallo de la Sentencia constitucional, pues en cuanto la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad se hizo con respeto a las ayudas que ya hubieran sido concedidas, no es posible volver la situación al momento inicial de territorialización de los fondos en los presupuestos de las Comunidades Autónomas para que estas desarrollen los requisitos establecidos por el Estado para las convocatorias, regulen la forma de gestión, otorguen las ayudas etc. Pero ello no obsta a que la negativa de la Comunidad Autónoma se deba, tal y como expone la citada resolución, a su oposición a la utilización de esta vía procesal para imponer unilateralmente a la Comunidad Autónoma los términos concretos en que el Estado debe realizar la transferencia de las funciones materiales, que ilegítimamente ha asumido, y ha ejercitado parcialmente en ejecución del Real Decreto-ley citado.

En efecto, la Junta de Andalucía centra su desacuerdo en las condiciones con que el Estado pretende traspasar los 79 expedientes que no han sido aún concluidos, siendo así que las condiciones de la citada transferencia (qué expedientes se transfieren y cómo se toma constancia de su recibo, quién responde de los intereses de demora y si la transferencia de fondos se realiza o no en conjunto de manera que la Comunidad Autónoma quedaría con los remanentes de los reintegros acordados por ésta) no pueden determinarse unilateralmente por el Estado, amparándose en que se trata de ejecutar la Sentencia constitucional, sino que deberían determinarse en la comisión bilateral, por acuerdo entre ambos. Es por ello que la Junta insta la reunión de la comisión bilateral, que es el órgano competente para resolver las controversias competenciales que no tienen contenido constitucional. La controversia versa, por tanto, sobre las condiciones en que debe realizarse el traspaso material de las funciones ejercidas por el Estado hasta la publicación de la STC 150/2012, cuando la Comunidad no ha rechazado ser competente en la materia.

Un supuesto similar fue el planteado en el ATC 269/2001, de 16 de octubre. Entonces, la inactividad de la Comunidad Autónoma “no basada en su competencia en materia de educación” sino amparada en que, en ese caso concreto, no era competente para resolver la cuestión planteada, fue tenida en cuenta para inadmitir el conflicto planteado, por cuanto no era necesaria una valoración acerca de la interpretación de preceptos constitucionales, estatutarios o de legislación orgánica u ordinaria que delimite ámbitos de competencia. Esta misma razón fue tenida en cuenta por la STC 37/1992, de 23 de marzo, y ATC 303/1994, de 8 de noviembre, para considerar que la determinación de la administración responsable de la reparación por daños y perjuicios no constituía una controversia propia de este tipo de conflictos. Así mismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que cuando las discusiones o diferencias de interpretación estén estrictamente constreñidas a las normas de un real decreto de traspaso de funciones y servicios y de los medios personales y materiales que ello conlleva, ello no es bastante para tener por planteado un conflicto negativo (STC 156/1990, de 18 de octubre)

La resolución de este concreto conflicto no requiere de una interpretación de la delimitación de las competencias atribuidas en el Estatuto de Autonomía, que ya se ha producido en la STC 150/2012, al declarar qué competencias concretas asisten al Estado y a las Comunidades Autónomas para las ayudas derivadas del fondo, y que la Comunidad Autónoma no ha discutido. Es más, ni siquiera requiere realizar una interpretación de la citada Sentencia. Aun cuando se admitiese y estimase el presente conflicto, declarando, como solicita la Abogacía del Estado, que el requerimiento es procedente y que la Comunidad debe ejercer las competencias atribuidas por el Estatuto para la gestión de las ayudas del fondo en un determinado plazo seguiría sin resolverse la cuestión realmente discutida, salvo que el pronunciamiento de este Tribunal comprendiese, además, las concretas condiciones en que debe producirse el traspaso de funciones, esto es, los expedientes a los que afecta, la distribución de responsabilidades entre las dos Administraciones, cómo realizar el acta de entrega, y cuál debe ser el destino de los fondos públicos remanentes, lo que, por tratarse de cuestiones materiales, exceden manifiestamente la jurisdicción de este Tribunal.

Los argumentos de la Abogacía del Estado no permiten llegar a una conclusión distinta. El hecho de que, como se afirma en el escrito de interposición, las competencias autonómicas invocadas por el Estado estén reconocidas por el Estatuto de Autonomía, no basta para afirmar que existe una controversia competencial constitucional. Por otra parte, en contra de lo que afirma el Abogado del Estado, la Junta de Andalucía no cuestiona en momento alguno ni su competencia en relación a este tipo de ayudas, ni el alcance del fallo de la STC 150/2012 para rechazar su competencia estatutaria. Tampoco puede acogerse el argumento contenido en el acuerdo del Gobierno de 10 de abril de 2013, de planteamiento del presente conflicto, según el cual estaríamos ante “cuestiones que exceden notoriamente de lo puramente fáctico, como puede constatarse en los antecedentes de hecho del caso, considerando que por vía de colaboración se ha instado a la Comunidad Autónoma a la asunción de las actuaciones objeto del presente conflicto sin resultado alguno, dándose la circunstancia de que la mayoría de las Comunidades Autónomas sí han asumido su competencia para la realización de dichas actuaciones”, pues ello implicaría atribuir al Tribunal Constitucional una suerte de competencia arbitral que la Constitución no le reconoce.

En definitiva, la presente controversia planteada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque tenga un trasfondo competencial, no responde al objeto propio de los conflictos negativos de competencias, por lo que procede su inadmisión.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir el presente conflicto negativo de competencia.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.