|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 110/1991 |
| Fecha | de 9 de abril de 1991 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, 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, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López. |
| Núm. de registro | 2480-1990 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 2.480/1990 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda no acceder a lo solicitado por la Diputación Provincial de Barcelona de que se le tenga por personada en concepto de coadyuvante del Estado, en el presente conflicto. Devuélvase al Procurador que ostenta la  representación el escrito y documentación recibidos. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. En escrito presentado el 12 de febrero último, el Procurador de los Tribunales don Antonio Rueda Bautista, en representación de la Diputación Provincial de Barcelona, solicita de conformidad con lo dispuesto en el art. 81.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional personarse, en la representación que ostenta, en concepto de coadyuvante del Estado, en el presente conflicto positivo de competencia.

Se dice en el escrito que la Diputación tiene, ante todo, un evidente interés en que se declare la titularidad del Estado en relación a la competencia para dictar la Disposición adicional quinta -y preceptos concordantes- del Real Decreto 665/1990. Acreditada la existencia de un interés suficiente en la declaración de la titularidad estatal de la competencia ejercitada, parece claro que la denegación de la personación de esta Diputación como coadyuvante del Estado en este proceso constitucional produciría su indefensión, prohibida por el art. 24.1 C.E. En efecto, previo el recurso de reposición, esta parte interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Disposición adicional quinta del Real Decreto 665/1990 -la única vía procesal de la que entonces disponía-, antes de que se produjera la publicación del acuerdo de admisión a trámite del conflicto de competencia, circunstancia ésta suficientemente expresiva de la diligencia con que esta Diputación ha defendido lo que considera sus intereses en esta materia. Ahora bien, de una parte, el planteamiento del conflicto suspenderá la tramitación del recurso contencioso-administrativo (art. 61.2 LOTC) y, de otra, y en virtud del art. 66 LOTC, la Sentencia resolutoria del conflicto podrá anular, o no, la propia Disposición adicional quinta del Real Decreto 665/1990, con lo que, de hecho, este procedimiento constitucional está funcionando, respecto de tal Disposición, como una suerte de «proceso contencioso-administrativo abreviado», como para un supuesto relativamente análogo declaró el ATC 124/1981, parece, pues, imprescindible, a efectos de dar satisfacción al derecho consagrado por el art. 24.1 C.E. -cuya posible titularidad por las Corporaciones Locales ha sido declarada por reiterada jurisprudencia constitucional-, admitir la personación de esta Diputación en el procedimiento como coadyuvante del Estado. Señala que esta conclusión resulta corroborada por la consideración de la jurisprudencia constitucional relativa a la admisión de partes coadyuvantes en los conflictos de competencia. Además de los AATC 124/1981, 459/1985 y 137/1986, tiene especial interés, el ATC 55/1988, no sólo porque en él se tuvo como coadyuvante a una Entidad Local (el Ayuntamiento de Barcelona), sino, sobre todo, porque el supuesto en relación con el cual se suscitó el conflicto en aquella ocasión presenta importantes analogías con el que ha dado lugar al planteamiento del presente.

Una vez justificada la solicitud de ser tenida como parte en el conflicto en concepto de coadyuvante del Estado, se pide que, en virtud de las exigencias inherentes al principio de contradicción y a la interdicción constitucional de la indefensión (art. 24.1), se dé a la Diputación vista del escrito de planteamiento del conflicto (y del requerimiento y contestación previos) y de las demás actuaciones que puedan haber tenido lugar, al objeto de que, con conocimiento de causa suficiente, formule las alegaciones que estime procedentes en Derecho. Admitida la eficacia legitimadora del interés de la Diputación a efectos de su personación como coadyuvante del Estado, no cabría, razonablemente, limitar las posibilidades reales de defensa de tal interés negando a su titular el acceso a las actuaciones ya practicadas. Sin perjuicio de lo anterior, la Diputación formula las alegaciones que, a su juicio, fundan la titularidad estatal de la competencia ejercitada al dictar la Disposición adicional quinta -y preceptos concordantes- del Real Decreto 665/1990.

2. Por providencia de 25 de febrero de 1991, la Sección Tercera acordó dar traslado del escrito presentado por el Procurador don Antonio Rueda Bautista, mediante el que se persona como coadyuvante del Estado, en representación de la Diputación Provincial de Barcelona, a la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y al Abogado del Estado para que, en el plazo común de cinco días, pudieran exponer lo que estimasen procedente al respecto.

3. El Abogado del Estado, mediante escrito de 6 de marzo último, recapitula la doctrina del Tribunal acerca de los coadyuvantes, en los procesos constitucionales señalándose que la intervención de los mismos puede admitirse en estos procesos. Siempre que la correspondiente Sentencia que ponga término a los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 66 LOTC, además de pronunciarse sobre la titularidad de la competencia, tenga que decidir sobre actos y situaciones de hecho o de derecho creadas por el acto determinante del conflicto, en las que existan intereses concretos y directos de terceras personas.

Añade el Abogado del Estado que la demanda solicita expresamente la declaración de nulidad de la Disposición adicional quinta del Real Decreto 665/1990 y «la inaplicación en Cataluña de los demás preceptos objeto de esta demanda»; entre ellos se encuentran los arts. 21 y 29 del Real Decreto, que contienen importantísimas competencias de las Diputaciones Provinciales en lo relativo a elaboración y propuesta, para su aprobación por el Estado, de los programas de acción especial y los programas sectoriales de cooperación, percibiendo directamente los libramientos de los fondos afectos a todos los programas. Por ello, entiende que la estimación de la demanda produciría sin duda efectos directos sobre los intereses de la Diputación Provincial personada, ya que en tal caso se englobarían estos programas en el plan único que aprueba la Generalidad de Cataluña (con criterios y procedimiento muy diferentes), que percibiría además los libramientos correspondientes, como igualmente se solicita en la propia demanda, in fine. Ello determina la procedencia de acceder a lo solicitado por la Diputación Provincial de Barcelona.

4. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en escrito que se recibe el 11 de marzo último, se opone a que se reconozca a la Diputación de Barcelona la condición de coadyuvante del Estado, a cuyo efecto formula las siguientes alegaciones:

La posición que hasta el momento ha mantenido el Tribunal Constitucional respecto de la intervención de coadyuvante en los procesos constitucionales de conflictos positivos de competencia que oponen al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre si ha sido extremadamente restrictiva. Ello es coherente con el hecho de que la figura del coadyuvante no está expresamente prevista en la regulación contenida en la LOTC referente a tales procesos, por lo que la comparecencia de terceros como coadyuvantes del Estado o de las Comunidades Autónomas debe, en principio, descartarse. No puede ignorarse que el Tribunal ha admitido en muy excepcionales casos la figura del coadyuvante en algún conflicto competencial, marcando así un tratamiento algo distinto entre los procesos de conflictos de competencia y los procesos de inconstitucionalidad -recursos y cuestiones- donde siempre se ha descartado la posibilidad de tal intervención. La diferencia de trato se ha justificado en la incidencia que la Sentencia dictada en un conflicto puede tener sobre los intereses concretos y directos de terceras personas. No obstante, añade, que recientemente ha declarado el Tribunal (ATC 280/1990), «Lo cierto es, sin embargo, que esa incidencia no es privativa del proceso constitucional de conflicto de competencia, sino que también podrá apreciarse en no pocas Sentencias dictadas en procedimientos de inconstitucionalidad, a pesar de que, a diferencia del art. 66 in fine LOTC, nada dispongan al respecto los arts. 38 a 40 de la misma Ley Orgánica, con lo que queda diluida la razón determinante de ese tratamiento diferenciado entre unos y otros procesos en orden a la admisibilidad de la figura del coadyuvante».

Se señala que en base a lo previsto al final del art. 66 LOTC, muy eventualmente, en la Sentencia pueda adoptarse «lo que fuera procedente» respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la titularidad competencial controvertida, pero es algo que el Tribunal bien puede valorar y decidir, en su caso, por sí mismo, sin que la intervención de terceros resulte necesaria para ello.

Admitir a la Diputación en el presente proceso conflictual como coadyuvante del Estado significaría que, eventualmente, también se deberían admitir en la misma calidad y con igual derecho al resto de Entidades Locales directamente afectadas por la norma que se impugna, esto es, al resto de Diputaciones de Cataluña y a cualquier Ayuntamiento de los más de 900 existentes en esta Comunidad Autónoma.

Además, señala que, dada la naturaleza y contenido del Real Decreto 665/1990, si se aceptara la participación como coadyuvante de la Diputación de Barcelona y que pudiera presentar alegaciones en el proceso, ello equivaldría a reabrir el plazo de impugnación de la Ley catalana 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del plan único de obras y servicios de Cataluña y las bases para la selección, la distribución y la financiación de las obras y servicios a incluir. La trascendencia de tal decisión resulta evidente si se tiene presente que dicha Ley no fue objeto, en su día, del menor reproche de inconstitucionalidad.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Unico. Según ha señalado este Tribunal en ocasiones anteriores, el art. 81.1 de su Ley Orgánica, al decir que «las personas físicas o jurídicas cuyo interés les legítima para comparecer en los procesos constitucionales como actores o coadyuvantes, deberán conferir su representación a un Procurador y actuar bajo la dirección de un Letrado», de manera directa está resolviendo sólo un problema de postulación y no dispone nada sobre la articulación de formas litisconsorciales o sobre la intervención de coadyuvantes, que sólo está prevista en relación con el recurso de amparo (arts. 46, 47.1 y 52.1 LOTC). Como es claro y en contra de lo que sostiene la Diputación Provincial de Barcelona la intervención adhesiva en los procesos constitucionales tampoco puede hacerse derivar como consecuencia necesaria del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 C.E., pues tal derecho, que se refiere a la tutela judicial y no a cualquier forma de protección jurisdiccional, es, según frecuentemente hemos afirmado, un derecho que por sí solo no abre vía procesal alguna, de manera que su ejercicio requiere siempre la interposición del legislador y no puede invocarse ni ejercitarse en contradicción o al margen de las normas procesales que respeten su contenido esencial.

Pese a ello, es cierto que, en muy limitado número de casos, este Tribunal ha admitido la personación en calidad de coadyuvantes en conflictos de competencia de Corporaciones cuyos intereses podían verse directamente afectados por la Sentencia a dictar, ya que la misma, además de pronunciarse sobre la titularidad de la competencia, había de decidir sobre actos y situaciones de hecho o de derecho creados por el acto determinante del conflicto. Se trata en todo caso, como ya hemos dicho en nuestro ATC 280/1990, de una posibilidad excepcional, pues la incidencia de la Sentencia que ponga término al conflicto sobre intereses concretos de terceros no pasa de ser una consecuencia indirecta de lo que es el objeto estricto del proceso constitucional, que debe ceñirse a la declaración sobre la titularidad de la competencia controvertida para fijar el orden constitucional de distribución de competencia, del que sólo se derivan derechos para los titulares de los mismos. Por eso la presencia de coadyuvantes en los conflictos de competencia sólo se ha admitido cuando el conflicto tenía por objeto un acto, no una disposición de carácter general y en beneficio sobre todo de corporaciones que habían tenido participación directa en la adopción del mismo por formar parte del órgano de la Comunidad Autónoma del que este partía (así ATC 459/1985) o tratarse de un acto bilateral entre el Estado y una Corporación Local (ATC 55/1988), cuya autonomía está constitucionalmente consagrada.

En el presente caso no se dan tales circunstancias. Es cierto que la Diputación Provincial de Barcelona, como titular de un derecho a la autonomía administrativa constitucionalmente consagrado sometido al mismo tiempo a la legislación estatal y a la de la Generalidad de Cataluña, se ve afectada por las normas y decisiones del Estado y de la Comunidad Autónoma, pero sólo en la medida en la que, por su contenido, unos u otros configuren la autonomía de la que como Entidad Local es titular, con independencia de cuál sea la titularidad para dictar tales decisiones o normas que es el único objeto del presente conflicto. Por eso, como la misma Diputación señala, su recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa se dirije contra el contenido de la Disposición adicional quinta del Real Decreto objeto del presente conflicto, no contra la competencia del Gobierno para dictarlo, y por eso también la existencia de tal recurso no sólo no es argumento para apoyar la necesidad de su intervención adhesiva en el presente conflicto, sino la mejor prueba de que tal intervención es innecesaria.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda no acceder a lo solicitado por la Diputación Provincial de Barcelona de que se le tenga por personada en concepto de coadyuvante del Estado, en el presente conflicto. Devuélvase al Procurador que ostenta la

representación el escrito y documentación recibidos.

Madrid, a nueve de abril de mil novecientos noventa y uno.