



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO

Núm. de Registro: 1748/91

Excmos. Sres.:

ASUNTO: Solicitud de planteamiento de conflicto negativo de competencias, promovida por el Ayuntamiento de Nerja (Málaga).
Recurso de súplica.

- D. Francisco Tomás y Valiente
- D. Francisco Rubio Llorente
- D. Fernando García-Mon y González-Regueral
- D. Carlos de la Vega Benayas
- D. Eugenio Díaz Eimil
- D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
- D. Jesús Leguina Villa
- D. Luis López Guerra
- D. José Luis de los Mozos y de los Mozos
- D. Alvaro Rodríguez Bereijo
- D. Vicente Gimeno Sendra
- D. José Gabaldón López

SOBRE: Declinatorias de competencia de la Administración del Estado y de la Junta de Andalucía respecto de la facultad prevista en el art. 38.1 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, en su reunión del día de hoy y en el asunto de referencia, ha acordado dictar el siguiente

A U T O

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito enviado por correo certificado urgente con acuse de recibo el 30 de julio de 1991 y registrado en este Tribunal Constitucional el día 2 de agosto siguiente, el Ayun



tamiento de Nerja (Málaga) solicita el planteamiento de conflicto negativo de competencias entre la Administración del Estado y la Junta de Andalucía en relación con la facultad prevista en el art. 38.1 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

2. Por providencia de 16 de septiembre de 1991, la Sección Segunda del Pleno acordó requerir al promovente para que confiriese su representación procesal a un Procurador de los de Madrid. El Ayuntamiento actor impugnó en súplica dicha providencia, invocando lo dispuesto en el art. 447.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En Auto de 15 de octubre de 1991, el Pleno resolvió estimar el recurso de súplica y anular y dejar sin efecto la providencia precitada. Acordó igualmente tener por planteado el conflicto negativo de competencia, sin perjuicio de lo que resultase de las actuaciones, y conceder a ambas Administraciones implicadas y al promovente un plazo común de alegaciones de un mes.

3. El Letrado que ostenta la representación y defensa del Ayuntamiento de Nerja presentó escrito reafirmando en las argumentaciones contenidas en el escrito de solicitud de planteamiento de conflicto negativo y en otros anteriores.

4. El Abogado del Estado, por su parte, se personó en nombre de la Administración del Estado e interpuso recurso de súplica contra la resolución por la que se admitía a trámite el conflicto, con fundamento en las siguientes alegaciones.

Con carácter previo, señala que el 18 de octubre de 1991 se dió traslado al Gobierno del planteamiento del conflicto, y que, tras algunas vicisitudes administrativas, el día 25 de octubre de 1991 tuvo entrada en el Servicio Jurídico del Estado la demanda de conflicto y el auto del Tribunal Constitucional cuyo segundo pronunciamiento se recurre. Si bien el artículo 93.2 LOTC dispone que el recurso de súplica se interpondrá en el plazo de tres días, la notificación del auto que se



combate debe entenderse regular y perfecta únicamente el día en que tuvo entrada en la Abogacía del Estado (25 de octubre de 1991), es decir, el día en que pudo conocer la resolución el representante procesal y defensor de la Administración del Estado, y en calidad de tal, también destinatario de los actos procesales de comunicación (art. 447.1 LOPJ, arts. 56 y 57 del Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y del Cuerpo de Abogados del Estado, de 27 de julio de 1943). Otra interpretación sería desfavorable para el derecho a no padecer indefensión, pues la defensa de la Administración sólo quedará asegurada a partir del momento en que su Abogado, que es asimismo su representante en juicio, pueda conocer efectivamente las resoluciones jurisdiccionales que le afectan.

En relación con la admisión a trámite del conflicto negativo de competencia, destaca el Abogado del Estado que, según su parecer, el asunto no debió ser admitido pues: no se cumplió lo dispuesto en el art. 68.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC; la solicitud es extemporánea; y no se suscita un problema derivado de una distinta interpretación de las reglas de distribución de competencias (art. 69.2 de la LOTC; STC 156/1990 y AATC 142/1989 y 322/1989).

La infracción del iter regulado en el art. 68.1 de la LOTC es palpable. De este modo, cuando la primera declinación de la competencia procede de un órgano de la Administración del Estado, ha de agotarse esta vía mediante recurso ante el Ministerio correspondiente y dirigirse luego al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, esto es, al Consejo de Gobierno, quien deberá admitir o declinar la competencia en el plazo de un mes.

En el presente asunto, el Ayuntamiento promovente habría satisfecho estos requisitos si la primera declaración de incompetencia hubiera sido la del Delegado de Gobernación de la Junta de Andalucía en Málaga el 7 de febrero de 1991, pero, en

00403900



realidad, la primera declinatoria fue la dictada por el Gobernador Civil de Málaga el 10 de marzo de 1988, y así lo reconoce incluso el propio Ayuntamiento en su escrito al Consejo de Ministros; y frente a esta resolución no se agotó convenientemente la vía administrativa ante el Ministro de Interior. Todo lo contrario: la Administración local actora consintió la declaración de incompetencia del Gobernador y desde 1988 comenzó a enviar los expedientes de licencia de obra al Delegado autonómico de Gobernación, presumiblemente pensando que el art. 9.1.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, "da valor de silencio al informe favorable". "Sin duda para evitar que su silencio se tuviera por asentimiento... el Delegado de Gobernación autonómico se declaró incompetente el 7 de febrero de 1991". En definitiva, al no recurrirse el primer escrito del Gobernador Civil en 1988, "el Ayuntamiento de Nerja se cerró a sí mismo el camino del conflicto constitucional negativo al incumplir lo dispuesto en el art. 68.1 de la LOTC". Además, la declaración de incompetencia del Delegado autonómico pudo perfectamente ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para dilucidar si el indicado art. 9.1.3 había podido operar o no.

Aún si se entendiera cumplido el art. 68.1 de la LOTC, el conflicto se ha planteado extemporáneamente. El plazo de un mes (art. 68.2 LOTC) para que el Consejo de Ministros admitiera o declinara la competencia terminó el 28 de junio de 1991, momento en que empezó a correr un segundo plazo de un mes para plantear conflicto (art. 68.3). No obstante, el promovente presentó la solicitud de conflicto negativo ante el Juzgado de Guardia de Málaga el día 26 de julio siguiente, y éste rehusó hacerse cargo de ella, mediante una conducta que no puede estimarse contraria a derecho. Así pues, esta presentación no pudo interrumpir el plazo mensual, que "terminó fatalmente" el 29 de julio. Del mismo modo, la presentación en correos del escrito tampoco puede interrumpir este plazo de caducidad.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Respecto del fondo del asunto, no se plantea una diferencia de interpretación entre ambas Administraciones implicadas relativa a una regla de competencia. La solicitud del Ayuntamiento de Nerja invoca, de un lado, el art. 103.1 de la Constitución, precepto que carece de naturaleza competencial, y, de otro, dos normas de rango legal, los arts. 39.2 de la Ley Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 70.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Tampoco en sus escritos anteriores se cita una sola regla competencial. Simplemente se aduce un Decreto de trasposos (Real Decreto 1677/1984, de 18 de junio), lo cual ya se ha dicho por este Tribunal carece de virtualidad para fundar un conflicto negativo (STC 156/1990, F.J. 2º; AATC 142/1989, F.J. 2º y 322/1980, F.J. 3º). No existe, pues, un verdadero conflicto constitucional y, por consiguiente, el Tribunal Constitucional carece de jurisdicción para fallar un asunto donde "aparentemente" el genuino interés reside en saber si ha operado o no el art. 9.1.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Debe, por tanto, estimarse la súplica y declarar que no ha lugar a tener por planteado el conflicto; para el caso de que no se estimara el recurso, se solicita que se otorgue un nuevo plazo de alegaciones.

5. Por providencia de 18 de noviembre de 1991, la Sección dio traslado del recurso de súplica contra el Auto en el que se declaraba planteado el conflicto al Ayuntamiento de Nerja, para que expusiera lo que a su derecho mejor conviniera en el plazo de tres días; a la par, que dispuso dejar en suspenso el plazo de alegaciones que se concedió al Gobierno hasta que se resolviera la súplica.

6. Con fecha 10 de diciembre de 1991, el Letrado del Ayuntamiento de Nerja impugna el recurso de súplica de acuerdo con los siguientes motivos. La conducta procesal del promovente ha estado marcada por la buena fe, circunstancia que parece ignorar el Abogado del Estado -se denuncia-, quien olvida que las consecuencias de esta controversia se proyectan sobre los

00403902



mismos ciudadanos. Se dice esto porque en ningún momento el Ayuntamiento ha tratado de infringir el art. 68.1 de la LOTC, pues siempre ha creído que la competencia debía ser ejercida por la Junta de Andalucía, por eso no impugnó el escrito del Gobernador Civil de 1988; escrito en el que, además, en ningún momento se hablaba de declinatoria de competencia en sentido estricto. Y "esta no es una consideración interesada", sino "una interpretación a todas luces lógica", que demuestra la buena fe de una Administración Local que lleva tres años reclamando informes a la Junta de Andalucía y recibiendo hasta que surge en 1991 el escrito del Delegado Provincial de la Consejería de Gobernación. Y frente a esta resolución el promovente no entendió abierta la vía contencioso-administrativa en vez de la del conflicto negativo, pues se trataba de resolver un problema competencial.

Esto supuesto, y en relación a las alegaciones del Abogado del Estado, no se entienden sus alusiones relativas a que, de no haber declinado la competencia el Gobernador Civil, no habría enviado los expedientes al Delegado autonómico; o cuando asevera y presume que el Ayuntamiento contaba con que el art. 9.1.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales "da valor de silencio al informe favorable", con lo que parece querer decir, "da valor de informe favorable al silencio"; así debe aplicarse a los hechos lo previsto en el Reglamento de Policía de Espectáculos y no el Reglamento de Servicios y, además, de resultar cierta tal supuesta conducta maquiavélica, hubiera sido innecesario solicitar el planteamiento de este conflicto.

La interpretación de las normas procesales que hace el Abogado del Estado, a efectos de la extemporaneidad, es excesivamente rigurosa, desproporcionada y, dadas las circunstancias, irrazonable, pues se presentó el escrito de solicitud de conflicto ante un órgano judicial dentro de plazo.



Debe rechazarse también que no exista una diferente interpretación de reglas competenciales y que la controversia se atenga a un Decreto de trasposos. Por el contrario, la misma afecta al art. 149.1.29 de la Constitución y al art. 13.32 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

A continuación expone que no ha escapado a su observación que el recurso de súplica del Abogado del Estado haya sido interpuesto fuera del plazo estrictamente exigible y precisamente contra la resolución de un anterior recurso de súplica: pero el principio de indefensión lleva a estimar de buena fe como no argumentables tales circunstancias en favor de su inadmisión, a pesar del principio de unidad de la Administración Pública. Y finalmente manifiesta su disconformidad con la suspensión del plazo que se concedió al Gobierno para alegaciones hasta la resolución de la súplica.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El Abogado del Estado funda su recurso de súplica frente al pronunciamiento b) del Auto de este Tribunal, de 15 de octubre de 1991 por el que se tenía por planteado conflicto negativo de competencias, y su solicitud de que se declare no haber lugar el planteamiento del conflicto en tres motivos: a) que no se han cumplido los requisitos previos al planteamiento exigidos por el art. 68.1 LOTC; b) que, aun si se entendiera cumplido lo mandato en el citado artículo, el recurso se habría planteado extemporáneamente; y c) que, respecto al fondo del asunto no se plantea una diferencia de interpretación entre ambas Administraciones relativa a una regla de competencia.

No obstante, y previamente a tales objeciones, el mismo Abogado del Estado suscita la cuestión de si el recurso de sú

00403904

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

plica por él presentado lo ha sido dentro del plazo previsto en el artículo 93.2 LOTC, esto es, de tres días a partir de la correspondiente notificación. El Abogado del Estado reconoce que el Auto que se impugna fue notificado al Gobierno el día 18 de octubre de 1991, y tal extremo resulta acreditado en las actuaciones. No obstante, estima que la notificación no será perfecta hasta que no sea conocida por la Abogacía del Estado, lo que se produjo el día 25 de octubre. El recurso de súplica, presentado el día 28 de octubre, estaría pues, dentro de plazo. Por su parte, la representación del Ayuntamiento de Nerja expone que no ha escapado a su atención que el recurso de súplica se ha interpuesto fuera del plazo estrictamente establecido, si bien prefiere estimar de buena fe no argumentable tal circunstancia.

2. Pues bien, ha de tenerse en cuenta que, como este Tribunal ha declarado, el cumplimiento en general de los plazos procesales no constituye una mera exigencia formal sin justificación, sino que representa una garantía esencial de la seguridad jurídica y para la confianza en los efectos de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales (ATC 1081/86, F.J.I) sin que, por tanto, pueda dejarse subordinado su cómputo a la mayor o menor diligencia de los afectados. En el presente caso, este Tribunal procedió, de acuerdo con lo previsto en el art. 69.2 de su Ley Orgánica, a dar traslado del Auto de admisión a trámite del conflicto negativo de competencias a las Administraciones implicadas, esto es, a la Administración del Estado, por medio del Presidente del Gobierno, y a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía por medio del Presidente de la Junta de Andalucía, siendo registrado el traslado en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno el día 18 de octubre de 1991. Tal es sin duda el momento en que debe considerarse efectuada la comunicación prevista en el artículo citado, aun cuando la Abogacía del Estado no la recibiera hasta siete días más tarde: pues aun cuando el Gabinete de la Presidencia del Gobierno y el Servicio Jurídico del Estado constituyen unidades

00403905



administrativas diferentes, no ha de olvidarse que la Administración del Estado actúa, de acuerdo con el art. 1 de la LRJAE, con personalidad jurídica única pese a su estructuración en diferentes servicios. Ello lleva a estimar que las comunicaciones válidamente efectuadas a la Administración inician sus efectos a partir del momento en que se realizaron, independientemente de su traslado a los diversos servicios afectados; traslado que, de cualquier forma, la Ley de Procedimiento Administrativo ordena se realice con toda celeridad, al prescribir en su art. 65.4 que se lleve a cabo en el mismo día en que se practique el correspondiente asiento en el Registro General. Hacer depender el momento en que debe entenderse realizada la comunicación de la mayor o menor diligencia administrativa en las relaciones entre los distintos servicios supondría dejar en manos de una de las partes la determinación del inicio de la eficacia de resoluciones jurisdiccionales; sin que las "vicisitudes administrativas" a que alude el Abogado del Estado puedan, por ello, considerarse razón suficiente para dilatar el inicio del plazo previsto en el art. 93.2 LOTC, en relación con el 69.2 de la misma.

Efectuada la comunicación de que se trata el día 18 de octubre de 1991, el recurso de súplica presentado en este Tribunal día 28 del mismo mes excede pues con mucho el plazo previsto en el art. 93.2 LOTC. Procede, en consecuencia, inadmitir, por extemporáneo, el recurso de súplica planteado, sin perjuicio de que los argumentos en él utilizados puedan ser reiterados en el escrito de alegaciones que sobre el fondo del asunto se presente por la Abogacía del Estado.

De conformidad con lo expuesto, el Pleno de este Tribunal acuerda:

00403906



1º Inadmitir el recurso de súplica interpuesto por el Abogado del Estado contra el Auto de este Tribunal de 15 de octubre de 1991.

2º Conceder un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para que alegue lo que estime procedente en relación con el presente conflicto.

Madrid, a cuatro de febrero de mil novecientos noventa y dos.

Antonio Belio

Francisco Kurb
Mis lops

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

Rodrigo Benítez

Ante mi

[Firma manuscrita]