

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 409** *Pleno. Auto 168/2019, de 10 de diciembre de 2019. Conflicto negativo de competencia 6351-2019. Inadmite a trámite el conflicto negativo de competencia 6351-2019, planteado por don Enrique Guijarro Punzano en relación con una expropiación agraria realizada en 1979.*

ECLI:ES:TC:2019:168A.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, en el conflicto negativo de competencia núm. 6351-2019, planteado por don Enrique Guijarro Punzano, ha dictado el siguiente:

AUTO

I. Antecedentes

1. El 7 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el registro del Tribunal Constitucional el escrito presentado por don Enrique Guijarro Punzano por el que promueve lo que en el encabezamiento denomina «cuestión de competencia negativa» y en el suplico «cuestión negativa de inconstitucionalidad» entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Administración General del Estado, en relación con la expropiación en 1979 de unos terrenos al amparo de la Ley de 19 de diciembre de 1951, sobre repoblación forestal y ordenamiento de cultivos agrícolas de los terrenos integrados en las cuencas alimentadoras de los embalses de regulación; de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa; y del Decreto de 25 de noviembre de 1955, por el que se declara la utilidad pública y la necesidad y urgencia de ocupación, a efectos de su repoblación forestal, de los terrenos forestales de los términos municipales de Santiago de la Espada y Pontones (Jaén).

2. Los antecedentes de hecho de la solicitud son los siguientes:

a) El 21 de mayo de 2019 don Enrique Guijarro Punzano formuló ante la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía (en adelante, Consejería de Agricultura) una solicitud de nulidad o, alternativamente, reversión de la expropiación de unos bienes de sus difuntos padres ubicados en el municipio de Santiago-Pontones (Jaén). En ella alega diversas circunstancias que, a su entender, determinan la nulidad de pleno derecho de los actos por los que se llevó a cabo la expropiación. Aduce que no hubo declaración de utilidad pública o interés social del fin a que había de afectarse el objeto expropiado, ni declaración de necesidad de ocupación y que tampoco fue satisfecho el justiprecio. Añade que ni los propietarios originales (sus padres) ni los causahabientes (él, entre otros) aceptaron la expropiación, ni firmaron acta alguna, ni recibieron el justiprecio y que continuaron en la posesión de las fincas hasta el presente, comportándose como propietarios.

b) El 18 de junio de 2019 la jefa del servicio de patrimonio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura remitió una contestación en la que señalaba que el expediente de expropiación al que se refiere el solicitante fue tramitado por el Instituto

para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), adscrito al entonces Ministerio de Agricultura, y que la solicitud plantea como alternativas, o bien iniciar un expediente de nulidad, o la reversión de las fincas por no haberse destinado al fin de la repoblación forestal. En cuanto a la primera opción, contesta que la administración autonómica no puede instruir un expediente de nulidad de un acto dictado por la administración del Estado. Respecto de la segunda -posible reversión-, informa de que esta vía no cabe en los casos de invalidez originaria del acto expropiatorio y presupone, además, la obligación de restituir el justiprecio, que el demandante dice que no fue satisfecho. Por todo ello, el citado órgano autonómico insta al demandante a solicitar a la Administración General del Estado la declaración de nulidad del acto de expropiación como medio más adecuado para obtener la recuperación de los bienes expropiados.

c) El 8 de julio de 2019 el demandante dirigió al Ministerio de Agricultura una solicitud igual que la remitida a la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía, sin que -según manifiesta- haya recibido hasta el momento contestación alguna.

d) El mismo 8 de julio presentó un segundo escrito a la Junta de Andalucía requiriéndole a que «se pronuncie de nuevo sobre su competencia para resolver o no en esta materia, a los efectos establecidos en el art. 68 LOTC», alegando el criterio expresado por la Administración General del Estado en la contestación a una pregunta parlamentaria de 1 de febrero de 2017 (pregunta núm. 184-8039 dirigida al diputado don Sergio Pascual Peña), según el cual la reversión de expropiaciones realizadas al amparo del Decreto de 25 de noviembre de 1955 corresponde a la Junta de Andalucía, pues se le transfirieron las competencias sobre montes mediante Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril.

e) El 27 de septiembre de 2019 la jefa del servicio de Patrimonio de la Consejería de Agricultura contestó al escrito anterior manifestando que, en su respuesta inicial, no se declaraba incompetente para tramitar la reversión de los terrenos expropiados, por lo que no existe un conflicto negativo de competencias. No obstante, insiste en que, si se pretende la nulidad de pleno derecho, no tiene competencia para la revisión de actos dictados por la administración del Estado.

Respecto de la reversión, informa de que es presupuesto para la misma la comprobación de que concurrieron todos los requisitos esenciales, incluido el abono del justiprecio, que deberá restituirse, conforme al art. 55.1 de la Ley de expropiación forzosa. Por lo anterior, concluye que la vía más adecuada para la recuperación de los bienes no es la reversión, que exigiría restituir un justiprecio que -según sostiene el demandante- no llegó a percibirse, sino la declaración de nulidad por parte de la administración del Estado.

3. En la demanda se afirma que, habiéndose solicitado, tanto a la Junta de Andalucía como al Ministerio de Agricultura, la reversión de la expropiación, ninguna de las dos administraciones aceptan su competencia para resolverla, por lo que no queda al interesado otra opción que dirigirse en tiempo y forma al Tribunal Constitucional para que, en el ejercicio de sus atribuciones, determine cuál es competente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se debe concretar, en primer lugar, el tipo de proceso constitucional que insta el demandante. Pues bien, pese a las imprecisas denominaciones que utiliza («cuestión de competencia negativa» en el encabezamiento y «cuestión negativa de inconstitucionalidad» en el suplico), del contenido de la demanda se infiere sin dificultad que lo pretendido es un conflicto negativo de competencia [arts. 161.1 c) CE y 68 y ss. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)], puesto que el solicitante interesa que se determine si la reversión de unos terrenos expropiados debe ser tramitada por el Estado o por la Junta de Andalucía.

2. Este Tribunal ha establecido (por todos, ATC 15/2011, de 15 de febrero, FJ 1 y resoluciones que se citan en él) que para tener por planteado un conflicto negativo de competencia deben concurrir dos requisitos:

a) En primer lugar, que la persona física o jurídica que accede a este Tribunal haya obtenido en las condiciones y plazos que señala el art. 68 LOTC sendas resoluciones declinatorias de la competencia por parte de las administraciones implicadas. La resolución de la administración a la que se dirige en primer lugar debe recurrirse hasta agotar la vía administrativa y además ha de ser expresa, pues en ella no solo debe declinar su competencia, sino declarar competente a otra administración determinada (art. 68.1 LOTC); requisitos que no se exigen para esta segunda (art. 68.2 LOTC).

b) En segundo término, que dichas negativas sucesivas se basen precisamente en una diferencia de interpretación de preceptos constitucionales o de los estatutos de autonomía o de leyes orgánicas u ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las comunidades autónomas (art. 69.2 LOTC), exigencia que pretende evitar que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre conflictos que carecen de dimensión constitucional.

3. En el presente caso falta el primer elemento esencial de todo conflicto negativo de competencia: que la administración requerida en primer lugar haya rechazado su competencia. La solicitud inicial que el demandante dirigió a la Junta de Andalucía no aclaraba si pretendía la declaración de nulidad de pleno derecho de la expropiación o su reversión. Por ello, la jefa del servicio de patrimonio de la Consejería de Agricultura le respondió (contestación de 18 de junio de 2019) que si lo que solicitaba era la nulidad, la competencia corresponde a la administración del Estado (sin que debamos aquí valorar si este criterio es conforme a Derecho o no), mientras que si lo que interesaba era la reversión, la competencia sí es autonómica, pero le informaba que para ello debía antes restituir un justiprecio que el solicitante manifiesta que no fue satisfecho.

A lo anterior sigue otro escrito del demandante en el que, aportando una contestación a una pregunta parlamentaria sobre un caso como el suyo, insta a la Junta de Andalucía a que se pronuncie de nuevo sobre su competencia para resolver o no sobre su solicitud, a los efectos establecidos en el art. 68 LOTC, ante lo que la jefa del servicio de Patrimonio emite una segunda contestación, de 27 de septiembre de 2019, por la que le confirma que no se declara incompetente para la reversión, por lo que «no se daría el presupuesto de un conflicto negativo de competencias que plantea en su escrito».

Tras recibir la segunda respuesta del servicio de patrimonio de la Consejería de Agricultura, don Enrique Guijarro Punzano presenta directamente la demanda ante este Tribunal, cuya lectura revela que lo solicitado es la reversión, para la que la Junta de Andalucía se declara competente. Así las cosas, no existe ningún conflicto negativo, al no haberse rechazado la competencia por las dos administraciones (STC 300/1993, de 20 de octubre, FJ 3), de hecho, ni siquiera por la inicialmente requerida.

En el caso de que se interpretara que la segunda contestación del órgano autonómico está rechazando iniciar el expediente de reversión por no ofrecerse la restitución del justiprecio (que es un motivo distinto a la incompetencia), lo procedente sería agotar la vía administrativa –lo que no se ha hecho– acudiendo posteriormente a la jurisdicción contencioso-administrativa para que decida si en el asunto planteado se dan o no los requisitos de la reversión expropiatoria. Pero en ningún caso promover un inexistente conflicto negativo de competencia.

Y si el demandante deseara instar la nulidad del acto expropiatorio, aspecto este sobre el que la jefa del servicio de patrimonio sí se declara incompetente, igualmente deberá agotar antes la vía administrativa, como exige el art. 68.1 LOTC, para dirigirse después a la administración del Estado y conocer si esta acepta la competencia. Solo si también la declinara, se daría la discrepancia entre administraciones, que es el primer presupuesto procesal de todo conflicto negativo de competencia (al que tendría que sumarse el del contenido «constitucional» de la discrepancia, sobre lo que ahora huelga pronunciarse).

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite el presente conflicto negativo de competencia.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado»

Madrid, a diez de diciembre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.