

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12499 *Pleno. Sentencia 109/2011, de 22 de junio de 2011. Conflicto positivo de competencia 1641-2001. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto al Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología. Competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia en relación con la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía: incidencia del ejercicio de las competencias estatales en la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas; principio de lealtad institucional.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1641-2001 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de marzo de 2001 el Letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología.

2. Conforme al escrito de interposición, el conflicto se fundamenta en los motivos que, sintéticamente, se recogen a continuación.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Andalucía manifiesta que el real decreto impugnado se incardina en la materia Administración de la Administración de Justicia, de competencia autonómica según lo interpretado por las SSTC 56/1990 y 105/2000 en cuanto que con ello se hace referencia al conjunto de medios personales y materiales al servicio de la propia Administración de Justicia que las Comunidades Autónomas asumen

por vía subrogatoria. Traspasadas esas competencias a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 141/1997, de 31 de enero, se entiende que han sido vulneradas por la norma estatal impugnada. La representación procesal de la Junta de Andalucía reconoce que la determinación del complemento de destino corresponde al Estado, en cuanto que se trata de una retribución complementaria fija de los cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia, lo cual no obsta a que se hayan lesionado las competencias de gestión que corresponden a la Comunidad Autónoma por cuanto las retribuciones de dichos cuerpos no llevan aparejadas las correspondientes transferencias de fondos a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, y son éstas las obligadas a materializar dicho incremento retributivo previsto en la norma estatal para los cuerpos nacionales cuya gestión se transfirió. Esta situación invade las competencias de gestión autonómicas por cuanto no incumbe a la Comunidad Autónoma de Andalucía hacer frente a los gastos de aplicación que la nueva norma genera, circunscribiéndose la competencia autonómica a la mera función aplicativa de la misma; mientras que, por otro lado, la falta de previsión y dotación presupuestaria estatal determina que, indirectamente, sea el Estado el que designe concretamente las partidas económicas autonómicas que han de dedicarse a dicha finalidad de gestión. Dicha extralimitación competencial comporta la directa vulneración del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Junto a ello, el Letrado autonómico entiende que con la aprobación del Real Decreto 1909/2000 sin reconocimiento presupuestario, se están vulnerando las competencias autonómicas en materia de justicia, al afectarse a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, afectando de esa forma a la suficiencia de los recursos para el ejercicio de las competencias autonómicas y condicionando indebidamente el ejercicio de sus competencias en materia de justicia, en cuanto que se ve obligada a satisfacer con sus propios recursos determinadas necesidades designadas por el Estado no dotadas presupuestariamente, con la consiguiente desatención a otras cuestiones que la Junta de Andalucía considere preferentes dentro del ámbito de sus competencias. En este sentido, el escrito de interposición apunta que el respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige la territorialización de las partidas presupuestarias del Estado y la voluntariedad de la aportación financiera autonómica, pues es claro que un incremento retributivo funcional constituye igualmente un supuesto de financiación que habría de ser objeto de distribución por las Comunidades Autónomas en virtud de las competencias que les corresponden en la materia. Asimismo se constata la ausencia de voluntariedad en la aportación financiera autonómica en orden al efectivo cumplimiento del incremento retributivo previsto en la norma impugnada.

La última alegación hace referencia a la vulneración del principio de lealtad constitucional por cuanto el real decreto no es susceptible de aplicación automática y unilateral por parte de una sola Administración sino que, por el contrario, exige la colaboración de ambas Administraciones pues, si la normativa para la fijación del complemento de destino corresponde al Estado, la aplicativa corresponde a las Comunidades Autónomas, lo que hubiera requerido el máximo nivel de colaboración entre ambas Administraciones públicas. El Estado no podía desconocer la repercusión que su decisión tendría sobre las Comunidades Autónomas que habían asumido competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia y, pese a ello, la adoptó sin intervención autonómica alguna y sin que pueda considerarse tal el trámite de audiencia practicado en el procedimiento de elaboración de la norma, pues las exigencias del principio de lealtad institucional determinan que se adopten todas las medidas precisas en orden a lograr la obtención de un acuerdo.

Por todo ello, el Letrado de la Junta de Andalucía solicita la anulación del Real Decreto 1909/2000 en la medida en que se afecta a personal al servicio de la Administración de Justicia traspasado a esa Comunidad Autónoma dado que el mismo vulnera el principio de autonomía financiera reconocido en el art. 156 CE en relación con las competencias autonómicas en materia de justicia.

3. Mediante providencia de 3 de abril de 2001 la Sección Primera del Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes así como comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare la citada resolución, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y de la Junta de Andalucía.

4. Por escrito de 4 de mayo de 2001 el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando la desestimación del conflicto por los motivos que se resumen a continuación.

Tras delimitar el objeto del conflicto entendiendo que se refiere a una supuesta extralimitación competencial del Estado al ejercer su competencia sobre la fijación del complemento de destino del personal en las retribuciones de los Cuerpos de médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, hace referencia a la distribución de competencias en la materia señalando que el título competencial «Administración de Justicia» ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en dos sentidos: uno estricto, referido a la función jurisdiccional propiamente dicha, y otro amplio, que incluye otros aspectos materiales o personales que le sirven de sustento, calificados como «administración de la Administración de Justicia». Quedaría reservado al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.5 CE, la competencia exclusiva sobre «Administración de Justicia», pudiendo las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre los medios materiales y personales al servicio de la misma. En el caso concreto de los médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología, la competencia autonómica se encuentra condicionada por las previsiones del legislador estatal y por la potestad reglamentaria y ejecutiva que corresponde al Gobierno, por cuanto, conforme a la doctrina constitucional, la definición del estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, en tanto que encuadrado en cuerpos nacionales, corresponde al Estado. Lo que implica, además, la reserva a favor de éste de ciertas actuaciones ejecutivas que pueden afectar decisivamente a elementos esenciales del estatuto de los funcionarios de estos Cuerpos. Considera así el Abogado del Estado que queda perfectamente justificada la competencia del Estado para dictar el Real Decreto que es objeto del presente conflicto.

En cuanto a la denunciada vulneración del principio de autonomía financiera rebate el alegato de la Junta de Andalucía según el cual dicho principio impide cualquier acto o disposición del Estado que implique un gasto para las mismas. Tal afirmación es discutida por el Abogado del Estado, quien considera que no ha habido decisión estatal alguna que haya afectado al reparto de competencias en la materia. A continuación recuerda que uno de los recursos que nutre la financiación autonómica es la participación en los ingresos del Estado, participación que, entre otras partidas, incorpora las cantidades reconocidas como coste efectivo de los servicios en el momento de su traspaso a la Comunidad Autónoma, determinado a través de la correspondiente comisión mixta y sometido a actualización conforme a las previsiones del sistema de financiación autonómica. De dicha regulación se deduce, según el Abogado del Estado, que el sistema de financiación tiene por objeto exclusivamente garantizar la suficiencia de medios financieros en relación con los servicios que se traspasan en el momento de su transferencia y en base a su coste efectivo, sin que nada se prevea específicamente para el caso de aquellos servicios que son objeto de una modificación normativa cuando ya han sido transferidos. También señala que en el sistema de financiación existen fuentes propias de cada Comunidad Autónoma y cantidades aportadas por el Estado que no se encuentran vinculadas o

condicionadas a servicios o transferencias concretos. Por ello estima que no puede discernirse si el coste de la competencia, tal y como ha sido configurada por el real decreto objeto del conflicto, ha sido suficientemente dotado con la financiación traspasada en su día y las partidas incondicionadas a las que se ha hecho referencia. A su entender, en estos casos, juega el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que han de financiar el ejercicio de sus competencias con los medios a los que se refiere el art. 4 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Asimismo indica el Abogado del Estado que la participación autonómica en los ingresos del Estado se actualiza anualmente en cada ley de presupuestos generales del Estado. Por todo ello el Abogado del Estado concluye que no es correcto afirmar que el sistema de financiación autonómica consista en un modelo en que los recursos autonómicos dependan del coste de los servicios que presta la Comunidad Autónoma y que el Estado haya de estar aumentándolos en proporción a la evolución de dichos costes, sino que la autonomía financiera significa que el sistema de financiación reconoce a la Comunidad Autónoma unos determinados recursos financieros con los que ha de hacer frente a los gastos producidos por el ejercicio de sus competencias en conjunto. Todo ello sin perjuicio de que, en su momento, y previos los cauces de cooperación oportunos pudiera llegarse a acuerdos en relación con la suficiencia financiera autonómica. Cita finalmente la doctrina de la STC 135/1992, según la cual, por un lado, la facultad de libre disposición de los recursos autonómicos estaría condicionada por el régimen constitucional de distribución de competencias y, por otro, se subraya que cuando se alega que las decisiones estatales vulneran el principio de suficiencia financiera autonómica esta vulneración ha de ser demostrada.

Conforme a todo lo anterior, el Abogado del Estado concluye que no puede prosperar la pretensión de la Junta de Andalucía, porque la regulación estatal no presenta incompatibilidades con conceptos retributivos sobre los que tiene competencia la Junta de Andalucía, sin que se haya justificado que la Comunidad Autónoma no disponga de recursos suficientes para llevar a cabo sus competencias de gestión de la forma que considere oportuna en relación con los conceptos retributivos de su competencia; sin que pueda olvidarse que la competencia del Estado consiste en la cuantificación de los conceptos retributivos. Niega asimismo que sea aplicable a este caso la doctrina constitucional en materia de subvenciones, pues la competencia estatal en la fijación de retribuciones no puede ser dividida o compartimentalizada en su ejercicio; y, por último, en respuesta al alegato relativo a la vulneración del principio de lealtad institucional, niega tal vulneración porque esta cuestión fue objeto de debate en diversos órganos de cooperación en los que participó la Junta de Andalucía.

Finalmente mediante otrosí interesa la acumulación del presente conflicto con el tramitado con el núm. 1637-2001 promovido por la Generalidad de Cataluña respecto a este mismo Real Decreto 1909/2000.

5. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal de 22 de mayo de 2001, se acordó oír a las representaciones procesales del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía promotores, respectivamente, de los conflictos positivos de competencia números 1637-2001 y 1641-2001, para que alegasen sobre la acumulación solicitada por el Abogado del Estado. Ambas representaciones procesales estimaron procedente la acumulación, acordada mediante ATC 266/2002, de 10 de diciembre.

6. Con fecha 2 de septiembre de 2004 el Letrado de la Generalidad de Cataluña presenta en este Tribunal un escrito en el que solicita, al amparo de lo establecido en el art. 86 LOTC, en conexión con el art. 80 de la misma Ley, tener por desistido al Consejo de Gobierno la Generalidad de Cataluña en el conflicto positivo de competencia núm. 1637-2001. Mediante providencia de 21 de septiembre de 2004 la Sección Tercera acuerda incorporar a los autos el escrito del Letrado de la Generalidad de Cataluña y oír al Abogado del Estado y a la representación procesal de la Junta de Andalucía para que, en el plazo de diez días, expongan lo que consideren procedente sobre el desistimiento

efectuado por aquél. Ambas partes manifestaron que no tenían nada que oponer al desistimiento solicitado, que se acordó en el ATC 452/2004, de 16 de noviembre, subsistiendo, por tanto, el proceso respecto del conflicto positivo de competencia núm. 1641-2001, planteado por la Junta de Andalucía.

7. Por providencia de 16 de noviembre de 2004 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes personadas, por el término de diez días, para que alegasen sobre la incidencia que en la pervivencia del presente conflicto positivo de competencia han podido tener los Reales Decretos 1267/2001, de 29 de noviembre, y 1714/2004, de 23 de julio, que modifican expresamente el Real Decreto del que trae causa el conflicto. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 1 de diciembre de 2004, apreció subsistentes las causas que motivaron el planteamiento del conflicto positivo de competencia centradas en la competencia estatal para fijar la cuantía del complemento de destino del personal al servicio de la Administración de Justicia. La Letrada de la Junta de Andalucía estimó que el presente conflicto había quedado sin objeto.

8. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 23 de noviembre de 2010 acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes personadas, por el término de diez días, para que aleguen sobre la incidencia que en la pervivencia del presente conflicto positivo de competencia han podido tener el Real Decreto 1033/2007, de 20 de julio, en la medida en que deroga el Real Decreto 1909/2000, excepto su art. 12. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 9 de diciembre de 2010, apreció que el Real Decreto 1033/2007 no incide en los términos en que fue planteado el presente conflicto competencial por la Junta de Andalucía, estimando conveniente mantener en sus propios términos el conflicto. Por su parte, la Letrada de la Junta de Andalucía estimó que el Real Decreto 1033/2007 no tenía incidencia en la pervivencia del conflicto persistiendo la confrontación sobre el fondo del asunto por afectar al principio de autonomía financiera.

9. La Magistrada doña Elisa Pérez Vera comunicó por escrito del pasado 27 de mayo de 2011 que se abstenia de intervenir en la deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia, al haber participado, en su anterior condición de Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía, en la adopción del dictamen núm. 28/2001, de 1 de marzo, relativo al conflicto positivo de competencia que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía pretendía formalizar contra el referido Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre.

10. Por Auto de 7 de junio de 2011 se estimó la causa de abstención formulada por la Magistrada doña Elisa Pérez Vera en el presente conflicto positivo de competencia, apartándola definitivamente del referido procedimiento.

11. Por providencia de 21 de junio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso debemos resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía frente al Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología.

Conforme se ha expuesto en los antecedentes, el recurrente sostiene que dicha norma, que entiende acordada de manera unilateral por el Estado al margen de los cauces institucionalizados de colaboración, conculca sus competencias en materia de personal al

servicio de la Administración de Justicia en relación con su autonomía financiera puesto que, traspasada a la Comunidad Autónoma la gestión de los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, la fijación del complemento de destino por parte del Real Decreto 1909/2000 no ha llevado aparejada la correspondiente transferencia presupuestaria en favor de la Comunidad Autónoma para hacer frente al incremento del complemento de destino del mencionado personal. Lo cual supone que haya de ser sufragado por ésta perturbándose así sus competencias de gestión de este personal, así como su autonomía financiera y el principio de lealtad constitucional. El Abogado del Estado niega la vulneración competencial denunciada por cuanto estima que, correspondiendo al Estado la determinación de la retribución conflictiva, no puede deducirse del principio de autonomía financiera consagrado por el art. 156 CE la obligación estatal de transferir recursos destinados a tal fin, puesto que la suficiencia financiera autonómica ha de entenderse referida a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas.

2. Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el presente conflicto debemos plantearnos en primer lugar la cuestión relativa a la pervivencia de la controversia trabada en el mismo, habida cuenta de que el Real Decreto 1909/2000, objeto del conflicto ha sido derogado, con la sola excepción de su art. 12, por el Real Decreto 1033/2007, de 20 de julio, por el que se determinan los puestos tipo de las unidades que integran las oficinas judiciales y otros servicios no jurisdiccionales y sus correspondientes valoraciones, a efectos del complemento general de puesto de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

Debemos tener en cuenta que, conforme a nuestra doctrina, hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, toda vez que poner fin a la misma es la finalidad a la que sirve un proceso como el conflicto positivo de competencia.

Por lo que respecta a las circunstancias del caso, hay que tener presente que la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, estableció, en lo que ahora importa, que hasta tanto se fijara la cuantía de las nuevas retribuciones previstas en la misma, los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia continuarían percibiendo las retribuciones previstas en la Ley 17/1980, de 24 de abril, sobre régimen retributivo de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, y en el Real Decreto 1909/2000, así como en las demás normas retributivas vigentes en el momento de la entrada en vigor de dicha norma. En relación con ello el Real Decreto 1714/2004, de 23 de julio, en uso de la habilitación que la disposición transitoria quinta de la citada Ley Orgánica 19/2003 concedía al Gobierno, procedió a la determinación transitoria de las retribuciones básicas y de las complementarias, hasta el momento en que se culminase el proceso de despliegue del diseño de la nueva oficina judicial en ella previsto. Lo cual, a estos efectos, requeriría la determinación de los denominados puestos tipo y la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de las unidades correspondientes a las oficinas judiciales (disposición transitoria decimoquinta). En el marco de dicho proceso, el Real Decreto 1033/2007, de 20 de julio, determinó los puestos tipo de las unidades que integran a su vez las unidades judiciales a efectos del complemento general de puesto, conforme a lo referido en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 19/2003, norma para cuya efectiva aplicación se requiere la aprobación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo en los que habrán de ser nombrados los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia incluidos en su ámbito de aplicación. Por esta razón no puede descartarse que, en tanto en cuanto no culminen dichos procesos, las previsiones del Real Decreto 1909/2000, objeto del presente conflicto, hayan de tenerse en cuenta, siquiera transitoriamente, en la determinación del marco retributivo del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Igualmente ha de tenerse presente que, como ha quedado expuesto en los antecedentes, las partes han mantenido sus pretensiones iniciales, lo que comporta que

la disputa planteada entre ellas esté todavía viva tal como fue formulada, sin que la derogación de la norma haya afectado a los términos en los que se trabó la controversia competencial.

Por ambas razones, es preciso entender que pervive la disputa sobre la que se requiere el pronunciamiento de este Tribunal.

3. Para la adecuada resolución hemos de determinar, en primer lugar, el encuadramiento de la cuestión debatida en la materia correspondiente del sistema de distribución de competencias recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Dicha materia es, sin duda, atendiendo al contenido y finalidad de la norma impugnada, la de Administración de Justicia, no habiendo suscitado tal encuadramiento ningún reparo por parte de las representaciones procesales del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las cuales, por el contrario, sustentan sus respectivas alegaciones en este presupuesto, poniéndolo en relación con la garantía del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas del art. 156 CE.

Conforme a dicho encuadramiento competencial, al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia ex art. 149.1.5 CE (al respecto, STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 6, doctrina posteriormente reiterada en las SSTC 105/2000, de 13 de abril, FJ 2, y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 5). Mientras que en la determinación de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el personal al servicio de la misma, es necesario tener presente nuestra doctrina del *ius superveniens* (STC 110/1998, de 21 de mayo, FJ 2, y doctrina allí citada) determinado en este caso por la modificación del Estatuto de Autonomía de Andalucía llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Así, conforme al texto actual de art. 147.1 del referido Estatuto de Autonomía, corresponde a la Junta de Andalucía la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). En tales términos esta competencia incluye, tal como reza la letra f) del precepto estatutario, la regulación del régimen de retribuciones. Igualmente el apartado 2 de este mismo art. 147 atribuye a la Junta de Andalucía la competencia ejecutiva y de gestión en materia de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia.

En cuanto a los términos en los que dicha atribución competencial ha de ser entendida, procede ahora recordar lo que al respecto dijimos de preceptos similares incluidos en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). En tal sentido, en relación con el art. 103 de dicho Estatuto, afirmamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 52, que:

«El art. 103 EAC se refiere al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. Su apartado 1 atribuye a la Generalitat “la competencia normativa” sobre el mismo, “dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial”. En lo que hace a lo primero, no puede admitirse que, como sostienen los recurrentes, la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en esta materia sea precisamente la legislativa, pues “la competencia normativa” en cuestión también puede ser la reglamentaria. Por lo que se refiere a la previsión de que dicha competencia ha de ejercerse dentro del respeto al estatuto de aquel personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, es evidente que por sí sola excluye toda posible infracción de dicho estatuto jurídico y de la única Ley competente para su regulación. Por ello, la concreta relación de materias cuya regulación se incluye en esa competencia según el propio art. 103.1 EAC sólo puede entenderse por estricta referencia a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con arreglo a ellas deben ser interpretadas y entendidas, en su contenido y en su alcance.

Lo mismo ha de decirse respecto de las funciones que el apartado 2 del art. 103 EAC incluye en “la competencia ejecutiva y de gestión” atribuida a la Generalitat en materia de personal no judicial, pues también se trata de una competencia conferida

“[e]n los mismos términos del apartado 1”, esto es, por tanto, “dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial”..»

Además, a partir de la consideración de que el art. 122.1 *in fine* CE reserva a la LOPJ la regulación del estatuto jurídico «del personal al servicio de la Administración de Justicia» y de la opción del legislador orgánico por un modelo que considera los Cuerpos de la Administración de Justicia como Cuerpos nacionales (STC 56/1990, FJ 10), el Tribunal ha declarado, en referencia específica al personal al servicio de la Administración de Justicia que «la existencia de reserva constitucional de Ley Orgánica para su regulación lleva consigo que los aspectos básicos o fundamentales del estatuto de este personal se contengan en la LOPJ, lo cual implica necesariamente que determinados aspectos nucleares de su régimen jurídico sean comunes ... La anterior consideración conduce a afirmar que la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias que puedan afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de dicho personal, tal y como haya sido configurado en cada momento por la LOPJ» (SSTC 105/2000, FJ 5, y 253/2005, FJ 7). En dicho régimen común a todo el territorio nacional ha de considerarse incluido el régimen retributivo de este personal, pues tenemos declarado que «al Estado le corresponde la regulación legal o reglamentaria de los aspectos esenciales del régimen retributivo de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, considerando como tales a todos aquellos elementos que garantizan la necesaria unidad y homogeneidad de dichos cuerpos nacionales. Sin embargo, también aquí debemos reiterar que esta competencia estatal no puede excluir que las Comunidades Autónomas competentes regulen determinados aspectos del sistema retributivo siempre que la normativa estatal sea respetada, es decir, siempre que la misma no resulte cuestionada, enervada o alterada en su aplicación» (STC 253/2005, FJ 12).

4. En lo que a la determinación por el Estado de este sistema retributivo se refiere, ya tenemos afirmado en la STC 253/2005 (FJ 13) que los distintos elementos del sistema retributivo de los cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia constituyen aspectos esenciales que garantizan la unidad de los Cuerpos de carácter nacional, al configurar una remuneración uniforme para todos sus miembros, lo que determina que su establecimiento haya de corresponder al Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia conforme al art. 149.1.5 CE. Por ello, desde la perspectiva citada, ningún reproche ha de formularse a lo establecido por el Real Decreto 1909/2000.

Establecida así la competencia del Estado ex art. 149.1.5 CE para regular el complemento de destino al que hace referencia la norma impugnada, en tanto que elemento integrante de las retribuciones complementarias fijas del personal al servicio de la Administración de Justicia, estamos ya en condiciones de analizar la queja planteada por el recurrente centrada en que la falta de aportación de fondos estatales para hacer frente al incremento retributivo que la norma implica incide directamente en la autonomía financiera y, a su través, produce la transgresión de las competencias de la Comunidad Autónoma en relación a este tipo de funcionarios.

5. En la resolución de dicha queja hemos de partir del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que viene establecido, aparte de la previsión genérica acogida por el art. 137 CE, en el art. 156.1 CE que preceptúa: «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles». El desarrollo legal de este principio se plasmó en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Nuestra doctrina al respecto ha destacado que el citado principio de «autonomía financiera» de las Comunidades Autónomas, en tanto que se erige en

instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica, por lo que aquí interesa, la capacidad de las Comunidades Autónomas para acceder a un sistema adecuado –en términos de suficiencia– de ingresos, de acuerdo con los arts. 133.2 y 157.1 CE. La autonomía financiera de los entes territoriales queda, por ello, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (por todas, SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 2; y 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4).

Así, es claro que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige un nivel mínimo de recursos que permita el ejercicio de sus competencias «en el marco de posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5 y las citadas en ella). A ello responde el art. 2.1 f) LOFCA que garantiza, de acuerdo con dicho principio de autonomía financiera, la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, principio de suficiencia respecto al cual tenemos declarado en la STC 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3, con remisión expresa a la STC 13/2007, que:

«Pues bien, con relación al principio de suficiencia financiera, después de recordar en la citada STC 13/2007, de 18 de enero, que “ésta va íntimamente ligada a la autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política”, lo que “exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas”, efectuábamos dos precisiones. En primer lugar, que dicho principio tiene un primer límite “en la propia naturaleza de las cosas”, por lo que “dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto”. Y, en segundo lugar, que para valorar si una determinada Comunidad Autónoma goza de recursos suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso “atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer” y a “las competencias que le han sido atribuidas”, así como a “los servicios que gestionan” y “dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).»

Resulta entonces de nuestra doctrina que esta suficiencia de medios financieros precisos para el ejercicio de las competencias propias se predica del sistema de financiación en su conjunto, de suerte que la eventual vulneración de este principio de suficiencia solamente podría ser apreciada en un sentido global conforme a los criterios señalados por nuestra doctrina. La suficiencia, en sí misma dependiente de muchas variables, lo que garantiza es el ya mencionado nivel mínimo y global de recursos que permita hacer efectivo el pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas.

Además, puesto que tanto el establecimiento como el desarrollo de un sistema de financiación autonómica son factores que inciden decisivamente sobre la articulación del ámbito competencial, es claro que en este ámbito también juegan un importante papel las técnicas y mecanismos de colaboración «consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; y en el mismo sentido SSTC 132/1996, de 22 de julio, FJ 6, y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 14). Por ello, debemos reiterar de nuevo que el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14; 152/1988, de 20 de julio, FJ 6; y 194/2004, de 4 de

noviembre, FJ 9, entre otras muchas). El aludido principio de lealtad constitucional que ha de presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas resulta «esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial» y «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11), y tiene una específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia, las cuales deben ser inevitablemente tenidas en cuenta a la hora de resolver la presente controversia.

Así, el Estatuto andaluz dispone en su art. 183.5, segundo inciso, que «[d]e acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Comunidad Autónoma o las aprobadas por la Comunidad Autónoma tengan sobre el Estado, en un período de tiempo determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de la capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios» (en un sentido similar, arts. 209 del Estatuto catalán, 107.4 del Estatuto aragonés, 83.5 del Estatuto castellano y leonés y 122.1 del Estatuto balear). En los términos del art. 2.1 g) LOFCA, el aludido principio de lealtad institucional

«determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.»

De acuerdo con esa previsión, la disposición adicional sexta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, traduce dicha lealtad institucional en la obligación de la Administración General del Estado de establecer todos los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas contengan la valoración correspondiente. Por lo demás, ambos aspectos se contemplan expresamente en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (apartado 4.9).

6. Ha de tenerse presente que la situación producida se relaciona con el ejercicio, por quien resulta ser competente para ello, de las competencias en materia de retribuciones de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, ya que nos encontramos en un ámbito de decisión estatal, como hemos dejado expuesto, bien que inevitablemente relacionado con las competencias transferidas en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia. Así, resulta que, desde el punto de vista de la suficiencia, la obligación de garantizar el coste de los servicios transferidos se asume en el conjunto del sistema de financiación y no por relación a cada una de las concretas competencias que se transfieren, sin perjuicio de que el coste efectivo de las mismas fijado con ocasión de su transferencia (en el caso de Andalucía Real Decreto 141/1997, de 31 de enero, por el que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Andalucía funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de provisión de medios personales al servicio de la Administración de Justicia), exprese inicialmente la vinculación que debe existir entre los recursos de una Comunidad y las concretas competencias que haya asumido. En el doble sentido de garantizar tanto la suficiencia de aquéllos, como que los recursos deberán ser empleados para el cumplimiento de éstas, pero sin que implique que tal coste no pueda

verse alterado o modificado como consecuencia de decisiones posteriores adoptadas por la instancia territorial competente o, incluso, mediante el correspondiente acuerdo en la comisión mixta de transferencias, de composición paritaria. La técnica del coste efectivo es una, pero ni mucho menos la única, de las formas con que el sistema de financiación acoge la finalidad de garantizar la suficiencia financiera autonómica. Hemos señalado antes que nuestra doctrina tiene reiteradamente establecido que la suficiencia no se valora en relación a cada una de las concretas competencias asumidas, previo el correspondiente traspaso, sino en referencia a la totalidad de los recursos, especialmente a los aportados por el Estado, cuya cuantía debe garantizar dicha suficiencia para hacer frente a la totalidad de las competencias asumidas. Por ello, no puede ser admitido el planteamiento de la Junta de Andalucía que aboga por una concepción de la suficiencia como criterio que debe atenderse y hacerse efectivo en relación a cada concreta decisión estatal que, como consecuencia inevitable de la relación existente entre las competencias estatales y autonómicas en numerosos ámbitos materiales, tuviera incidencia sobre dicho ámbito autonómico de atribuciones o, como es el caso, haya de ser puesto en práctica por las Comunidades Autónomas por tratarse de un ámbito de gestión autonómica. De aceptarse tal entendimiento del principio de suficiencia, el ejercicio de las competencias estatales quedaría sometido a la previa conformidad autonómica, al menos respecto a la eventual vertiente financiera de la decisión, conclusión inaceptable desde el principio de la indisponibilidad de las competencias.

La respuesta a esta situación ha de buscarse atendiendo tanto al principio de lealtad institucional como a los propios mecanismos de garantía de la suficiencia financiera. El principio de lealtad recibe diversas plasmaciones en nuestro ordenamiento, dirigidas a asegurar que la suficiencia financiera autonómica no se vea afectada por decisiones estatales, para lo que se establecen mecanismos y procedimientos específicamente diseñados para la corrección de tal situación.

También las normas del bloque de constitucionalidad en esta materia acogen la necesidad de garantizar la suficiencia financiera autonómica, entendida en los términos antes descritos. Así el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge entre los recursos de la Hacienda pública de la Junta de Andalucía «las asignaciones y transferencias con cargo a los recursos del Estado, y singularmente los provenientes de los instrumentos destinados, en su caso, a garantizar la suficiencia» [art. 176.2 b)]. Suficiencia que se garantiza por el sistema de financiación autonómica en los términos del art. 13 LOFCA, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, conforme al cual, la participación autonómica en los ingresos del Estado se hará a través del «Fondo de Suficiencia Global» (apartado 1), que «cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales» (apartado 2). Su dotación inicial se fijará en comisión mixta de transferencias (apartado 3) y, en años sucesivos, únicamente podrá ser objeto de revisión en los supuestos previstos en el apartado 4, entre los que se encuentra el traspaso de nuevos servicios o la ampliación o revisión de valoraciones de traspasos anteriores [letra a)].

En consecuencia, sin perjuicio de reiterar la conveniencia de que, en supuestos como el presente, se utilicen los mecanismos de colaboración que permitan una articulación adecuada de las competencias estatales y autonómicas, la situación objeto de este procedimiento deriva de la distribución de competencias estatales y autonómicas, por lo que el cauce para su resolución descansa en las previsiones relativas al principio de lealtad institucional y al concepto de suficiencia del sistema financiero en su conjunto para garantizar el adecuado ejercicio de las competencias autonómicas. Debe añadirse que en el curso del proceso se ha puesto de manifiesto que la medida cuestionada ha generado un aumento del gasto, al hacer frente al incremento retributivo del personal afectado, pero no ha quedado acreditado que dicho incremento haya alcanzado una magnitud que por sí misma pueda poner en riesgo la suficiencia de recursos de la Hacienda autonómica para

hacer frente a las competencias asumidas, como tampoco se ha demostrado que la situación no pueda ser corregida a través de las vías al efecto previstas en el bloque de constitucionalidad, a las que ya hemos aludido.

Finalmente no debe olvidarse que en cuanto a la denunciada vulneración del principio de autonomía financiera, el mencionado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio, garantiza, mediante la incorporación de recursos adicionales por parte del Estado a las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas, la suficiencia financiera de éstas para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones legales existentes hasta la fecha de suscripción del referido acuerdo. Este instrumento, junto al subsiguiente y posterior acuerdo de la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía de 21 de diciembre de 2009, ponen de manifiesto una voluntad compartida de asunción por ambas partes de los contenidos adoptados que, en lo que ahora importa, implican la incorporación de recursos adicionales provenientes del Estado (arts. 5 y 6 de la Ley 22/2009) para atender las necesidades de financiación de la Junta de Andalucía; se garantiza así su suficiencia financiera para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones legales existentes hasta el momento de la fecha de suscripción de aquel acuerdo de 15 de julio de 2009, entre las que sin duda se encuentra la relativa al régimen retributivo de los funcionarios que venimos examinando.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de junio de dos mil once.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.