

**STC 179/1990, de 15 de noviembre (Pleno)****Conflicto de competencia** núm. 423/1985Ponente: Magistrado don Francisco Tomás y Valiente  
(*B. O. E.* de 3 de diciembre de 1990)**RESUMEN****I. Acto impugnado**

Omisión, por el Gobierno de la Nación, del Real Decreto de transferencia o traspaso de las funciones, servicios y medios materiales y financieros en materia de investigación oceanográfica.

**II. Decisión del Tribunal Constitucional**

Desestimar el conflicto, sin que haya lugar a declarar la titularidad de la competencia.

**III. Jurisprudencia**

Los fundamentos jurídicos son idénticos a los de la Sentencia anterior.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, 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 Alvaro Rodríguez Be-reijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Galbaldón López, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**SENTENCIA**

En el conflicto positivo de competencia número 423/1985, promovido por la Junta de Galicia, representada por su Director general de lo Contencioso, contra la omisión, por el Gobierno de la Nación, del Real Decreto de transferencias o traspasos de las funciones, servicios y medios materiales y financieros en materia de investigación oceanográfica en cuanto se refiere a

pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Presidente del Tribunal, quien expresa el parecer del mismo.

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 11 de mayo de 1985, el Director general de lo Contencioso de la Junta de Galicia formuló, en la representación que ostenta, conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la Nación, en relación con la omisión del Real Decreto de transferencias o traspasos de las funciones, servicios y medios materiales y financieros en materia de investigación oceanográfica en cuanto se refiere a pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, omisión la cual, a criterio de la Comunidad Autónoma impugnante, vulnera el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG, en adelante).

El conflicto planteado parte de los hechos y descansa en los fundamentos siguientes:

A) El Consejo de la Junta de Galicia, siguiendo el cauce del artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dirigió al Gobierno de la Nación petición de traspaso en la materia indicada. Dado que dicha petición no fue objeto de resolución expresa ni condujo a la oportuna reunión de la Comisión Mixta de transferencias, la Junta efectuó la denuncia de la mora, que tuvo lugar el 10 de octubre de 1984. Transcurridos tres meses, y producida, por tanto, el 11 de enero de 1985, una denegación presunta de la petición constitutiva de la omisión a que alude el artículo 61.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se formuló frente a la misma requerimiento de incompetencia, no atendido por el Gobierno de la Nación.

La omisión objeto del conflicto, en los términos del artículo 61 LOTC, significa una patente negativa del Gobierno en orden a celebrar la oportuna reunión de la Comisión Mixta de transferencias para operar el concreto traspaso y, como consecuencia, en pura lógica jurídica, un incumplimiento de la obligación de dictar el necesario Real Decreto de transferencias o trasposos como disposición vinculada o conexas al desarrollo constitucional y estatutario.

B) Aborda seguidamente la representación de la Junta de Galicia la cuestión de los títulos competenciales que entiende aquí aplicable y que, a su juicio, postulan el traspaso a la Comunidad Autónoma de los medios relativos a la investigación oceanográfica en las rías y aguas interiores. Aduce más adelante que la omisión o denegación presunta objeto del conflicto vulnera el orden de competencias, por cuanto el Estado se reserva competencias en el tiempo, más allá de las expresas previsiones constitucionales y estatutarias. En efecto, el carácter indisponible de las competencias conlleva la imposibilidad de renuncia, transacción o disposición de las mismas. De otro lado, el mecanismo que instaura la Disposición transitoria cuarta, 1.2, EAG, establece una obligación a término a cargo del Estado en orden al traspaso, lo que en realidad supone un límite temporal al ejercicio por el Estado de las competencias transferibles asumidas en el Estatuto. Se trata, pues, de un mandato imperativo sujeto a determinación temporal, cuyo cumplimiento, conexas a la construcción positiva del estado de las Autonomías, no puede quedar al arbitrio de una de las partes (art. 1.256 del Código Civil, como criterio inspirador), en aras de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Las competencias constitucionales y estatutarias, por su carácter indisponible, tampoco pueden ser objeto de reserva o disposición unilateral ya que el *quantum*, bien en el tiempo, toda vez que la situación de pendencia (*vacatio*, efectos suspensivos) que crea la norma estatutaria por su propio significado y fines estructurales u organizativos a que sirve, no puede estimarse prorrogable *sine die* como consecuencia de la pasividad o inactividad de cualquiera de los sujetos interesados en el proceso de trasposos.

C) El plazo de vencimiento de la obligación a término se concretó por la vía del Acuerdo establecido en la fecha de constitución de la Comisión Mixta, a través del calendario para el traspaso de los servicios, en cuanto a la investigación oceanográfica, en un día fijo y determinado —1 de enero de 1983—, con el carácter de un término resolutorio o plazo final. Desde tal fecha, el Estado se halla constituido en mora respecto de su obligación de efectuar el traspaso de los servicios relativos a la investigación oceanográfica. A mayor abundamiento, el 19 de febrero de 1984 se produjo el transcurso del plazo de dos años que, como límite

máximo en orden el traspaso de todos los servicios, establece la Disposición transitoria cuarta del EAG.

Agotado el término transitoriamente establecido para el ejercicio provisional por el Estado de competencias estatutarias, hay que conducir, con arreglo a criterios de recta hermenéutica, que finalizó también la atribución legal habilitante o titularidad competencial provisional de aquel ejercicio, ya que, con arreglo al Título Preliminar del Código Civil, las normas o leyes temporales no se aplicarán en momentos distintos de los previstos expresamente por las mismas. La atribución expresa en orden al ejercicio estatal de las competencias asumidas en el Estatuto, delimitada durante el período hábil y transitorio fijado para los trasposos, no puede suplirse, en cuanto a su exigibilidad, en virtud de los poderes inherentes o implícitos, por cuanto éstos se infieren de las normas con arreglo a criterios de coherencia legal y no pueden derivarse o conectarse al previo incumplimiento de la obligación de efectuar el traspaso. El no traspaso de los servicios, una vez vencido el término fijado, no puede institucionalizarse como una causa de facultades o potestades estatales; quien incumple su obligación no puede derivar ventajas del incumplimiento que le es imputable.

Concluye el representante de la Junta de Galicia su escrito impugnatorio mediante la súplica de que este Tribunal, con estimación del presente conflicto, declare que la utilidad del ejercicio de la competencia sobre investigación oceanográfica en lo referente a la pesca en las rías, aguas interiores, marisqueo y acuicultura corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia, efectuando además los siguientes pronunciamientos: 1.º que el Estado está obligado a transferir o traspasar los medios necesarios para el ejercicio de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto, y 2.º que, en consecuencia, el Estado está obligado a dictar el oportuno Real Decreto de transferencias o trasposos previa reunión de la Comisión Mixta.

2. Por providencia de 19 de junio de 1985, acordó la Sección admitir a trámite este conflicto y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, 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 artículo 82.2 de la LOTC, aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. La Sección acordó igualmente dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente del mismo, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare lo que es objeto del presente conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso de los autos hasta la decisión de dicho conflicto, según dispone el artículo 61.2 de la LOTC, ordenando también la publicación de su formalización en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia» para general conocimiento.

3. Con fecha del 17 de julio siguiente, y en la representación procesal que ostenta, presentó escrito de alegaciones el Abogado del Estado, oponiendo a la pretensión de la promotora del conflicto la fundamentación que a continuación se resume:

A) El conflicto constitucional positivo no es un procedimiento apto para formular una pretensión en la que la Comunidad Autónoma no plantea una reivindicación de una competencia que entiende le corresponde (la de dictar el Real Decreto de transferencia) ni siquiera en la que, a propósito de una actuación estatal

efectivamente producida, sostenga que dicha actuación se extralimita de la titularidad competencial mermando, de modo constitucional ilegítimo, el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma. A estos supuestos (los propios del conflicto positivo de competencia) no puede equipararse la inactividad consistente en no dictar el Real Decreto de transferencias, esto es, en una omisión. Ni cabe entender tampoco que aquella merma se produce por razón de las restricciones que en el ejercicio de las titularidades competenciales acarrea la falta de aquel Real Decreto que el Estado estaría obligado a dictar.

En efecto, el último inciso del artículo 61.1 LOTC, cuando, dentro de las reglas comunes de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, señala que puede dar lugar al planteamiento del conflicto la omisión de disposiciones, resoluciones o actos, se está refiriendo precisamente a los conflictos negativos y no a los positivos, en los que los artículos 62 y 63.1 LOTC parecen requerir un ejercicio positivo de la competencia, inherente a la propia naturaleza del conflicto, también positivo, de competencia.

Aunque llegara a admitirse la viabilidad procesal de un conflicto positivo con relación a un acto de ejercicio de competencia por omisión (extremo al menos difícil de concebir), habría de tenerse en cuenta que los Reales Decretos de transferencias, según la STC 76/1983, fundamento jurídico 28, son el instrumento jurídico que da forma a la obtención de unos acuerdos competencialmente reservados a las Comisiones Mixtas, de composición paritaria entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Resulta, pues, que el núcleo de lo que aquí sería objeto de la controversia competencial (el alcance de la transferencia de medios personales y materiales para el ejercicio de una determinada competencia atribuida por la Constitución y el Estatuto a una Comunidad Autónoma), debiendo ser convencionalmente obtenido en el seno de la Comisión Mixta, no puede imponerse coactivamente por una de las partes que, paritariamente, integran dicha Comisión. Las tareas asignadas a la Comisión Mixta son, inevitablemente, tareas con un contenido convencional o de negociación y no mera actividad reglada de ejecución.

Que el Estado está obligado a transferir los medios necesarios y a dictar el correspondiente Real Decreto de transferencia (tan pronto como se produzca el acuerdo en la Comisión Mixta y consiguiente propuesta vinculante de la misma) es claro e indistinto. Pero en definitiva lo que se pretende (la imposición al Estado de unos concretos términos para el traspaso de medios personales y materiales) ni se obtendría a través de los pronunciamientos interesados ni es, en suma, posible sustituir por ellos la obtención de un acuerdo competencialmente reservado a la Comisión Mixta.

B) La Junta de Galicia intenta dar relevancia al término contemplado en la Disposición transitoria cuarta, 1.2, EAG. No pondera, sin embargo, la imposibilidad de someter el núcleo del proceso de transferencia (el acuerdo entre poderes públicos) a términos fatales. La reserva competencial a favor de las Comisiones Mixtas para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas (STC 76/1983, fundamento jurídico 28) alcanza el establecimiento de un calendario, como así lo demuestra la Disposición transitoria citada.

Este calendario, además, no comporta «términos resolutorios». El Estatuto no pretende establecer por sí

mismo un plazo máximo dentro del cual habría de quedar completado el traspaso de todos los servicios. El legislador estatutario era, sin duda, plenamente consciente de la cortedad de ese supuesto plazo de dos años para concluir el complejo procesal que comporta la transformación del modelo territorial de organización del Estado. Pero es que, además, y dado el mecanismo de Comisiones rigurosamente paritarias adoptado para los traspasos, la falta de fijación en la propia norma estatutaria de un plazo máximo para la transferencia es congruente con la naturaleza estrictamente consensual del acuerdo a alcanzar en la Comisión Mixta, acuerdo que, por definición, no puede imponerse a quienes han de alcanzarlo mediante el establecimiento de un término fatal o improrrogable.

En tal sentido, la situación transitoria de pendencia respecto del pleno ejercicio de unas competencias estatutarias atribuidas no vendría dada por la existencia de un término, sino de una condición (STC 25/1983, fundamento 3.º, *in fine*) consistente en la consecución del pertinente acuerdo en el seno de la Comisión Mixta y que operaría sobre el pleno ejercicio de las titularidades competenciales afectadas con una eficacia suspensiva y no como condición resolutoria del transitorio ejercicio estatal, cuya necesidad deriva del principio de continuidad de los poderes públicos.

C) Es cierto que la Disposición transitoria repetida impone el establecimiento de un calendario y el que dentro del plazo de dos años desde la constitución de la Comisión Mixta se determine el término en que habrán de completarse los traspasos. Ahora bien —estima el Abogado del Estado luego de analizar el significado de dicha Disposición—, el incumplimiento del calendario establecido y de los términos aludidos «podrá alcanzar una significación en un plano de responsabilidad política para las dos partes (Estado y Comunidad Autónoma) que se integran en la Comisión Mixta, pero nunca producir el efecto jurídico de hacer equivale la falta de obtención de acuerdo a las determinaciones (especificación de medios personales, materiales y financieros precisos para el ejercicio de las competencias) que de forma necesaria y no reemplazable han de surgir y construir el contenido del acuerdo mismo».

Tras mencionar otros aspectos del problema suscitado, termina la representación estatal su argumentación suplicando que este Tribunal declare no haber lugar a los pronunciamientos solicitados por la Junta de Galicia, por resultar los mismos ajenos al procedimiento de conflicto positivo de competencia, y, subsidiariamente, que condicione tales pronunciamientos al acuerdo de la Comisión Mixta que haga posible completar la transferencia a dicha Comunidad Autónoma de los servicios estatales en materia de investigación oceanográfica, en cuanto se refiere a pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.

4. Mediante providencia de 13 de noviembre de 1990 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Unico. El conflicto interpuesto por la Junta de Galicia y cuya resolución se insta de este Tribunal tiene por objeto una omisión, la del Real Decreto de transferencias o traspasos a la Comunidad Autónoma impugnante de las funciones, servicios y medios materia-

les y financieros en materia de investigación oceanográfica, en cuanto se refiere a pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Considera la recurrente que una omisión tal, vulneradora a su juicio del orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Galicia, es susceptible de enjuiciarse a través del proceso de conflicto positivo de competencia, toda vez que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), «pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos».

Como *ratio decidendi* autónoma y suficiente, conviene advertir que ya en nuestra STC 155/1990 (CPC núm. 230/85, también instado por la Junta de Galicia), y con referencia asimismo a una omisión o falta de traspaso de servicios, decíamos que ello carecía de encaje en un conflicto positivo de competencia, el cual presupone una acción positiva de invasión de la esfera competencial del ente que lo plantea (fundamento jurídico 2.º). La citada omisión —añadíamos— no constituye «una *causa petendi* adecuada para que este Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre la titularidad de una competencia controvertida» (fundamento jurídico 5.º).

Pues bien: en el presente caso, no es sólo que la Junta de Galicia haya impugnado una omisión —impugnación impropia de esta vía conflictual—, sino que tal omisión constituye el estricto objeto y la única causa de pedir del conflicto entablado, de modo que la actora no ha cuestionado ninguna disposición, resolución o acto del Estado que, como consecuencia de la caducidad del ejercicio provisional de la competencia en

materia de investigación oceanográfica que la Junta estima producida, hubiera supuesto una invasión de su ámbito competencial constitucional y estatutariamente delimitado. Así, el conflicto se halla mal planteado, reducido como está a un acto omisivo que es un puro *factum* no susceptible de traerse a este proceso y de propiciar una declaración del Tribunal acerca de la titularidad de la competencia controvertida, pues, en realidad, no ha existido controversia competencial. Se impone, por tanto, su desestimación, sin que quepa efectuar ninguna consideración sobre el fondo del asunto ni pronunciamiento alguno respecto de aquella titularidad.

#### FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el conflicto, sin que haya lugar a declarar la titularidad de la competencia.

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

Dada en Madrid a 15 de octubre de 1990.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.