

La demanda se basa en unos hechos que el examen directo de las actuaciones ha permitido constatar que no se corresponden a la verdad. Ello pone de manifiesto la mala fe y el abuso de derecho del solicitante de amparo y su notoria temeridad merecedora, de acuerdo al art. 95.3 LOTC, de una sanción pecuniaria de 50.000 pesetas.

FALLO

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

612

Pleno. Sentencia 209/1990, de 20 de diciembre. Conflictos positivos de competencia 629/1985, 781/1985 y 1.410/1986 (acumulados). Promovidos, el primero y el tercero, por la Junta de Galicia, y el segundo por el Gobierno de la Nación, contra sendas Resoluciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, los dos primeros, y contra Resolución del Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Junta de Galicia, el tercero.

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 Carlos de la Vega Benayas, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 629/1985, 781/1985 y 1.410/1986, promovidos el primero y el tercero por la Junta de Galicia, representada por el Letrado don Heriberto García Seijo, contra las Resoluciones del Subsecretario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de enero de 1985 y 12 de septiembre de 1986, y planteado el segundo por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra la Resolución del Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Junta de Galicia de 6 de noviembre de 1984. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, quien expresa el parecer del mismo.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 4 de julio de 1985, el Letrado de la Junta de Galicia indicado formuló, en la representación que ostenta, conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la Nación, en relación con la Resolución del Subsecretario de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de enero de 1985, por la que se nombra Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña. El conflicto parte de los hechos y descansa en los fundamentos siguientes:

A) El Consejo de la Junta de Galicia, en su reunión de 21 de marzo de 1985, adoptó el Acuerdo de requerir de incompetencia al Gobierno de la Nación en relación con el nombramiento de Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña, que la citada Resolución había efectuado en favor de don Antonio Sandoval Moreno. El siguiente 22 de mayo resolvió el Gobierno rechazar el requerimiento, por referirse éste a la provisión de una plaza que no había sido objeto de traspaso, con lo que el Estado es competente para realizar dicha provisión, toda vez que, a tenor de la doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente de la contenida en la STC 25/1983, «el traspaso de servicios es condición del pleno del ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos».

Observa a este respecto el Letrado de la Junta de Galicia que la omisión del deber de traspaso de las Cámaras Agrarias, materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 27.29 del Estatuto de Autonomía de Galicia: E.A.G.), es invocada por el Gobierno como instrumento habilitante para efectuar nombramientos y cubrir vacantes de servicios. Extraño resulta que el incumplimiento de un deber pueda invocarse como causa hábil para el ejercicio de una atribución. En efecto, la omisión del Real Decreto de transferencias o traspasos de las funciones, servicios y medios materiales, personales y financieros en materia de Cámaras Agrarias a la Comunidad Autónoma

Ha decidido

- 1.º Desestimar el amparo solicitado.
- 2.º Imponer al recurrente una sanción pecuniaria de 50.000 pesetas.

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

Dada en Madrid a diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa.—Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.

de Galicia se produce pese a los reiterados requerimientos formulados por la Junta, vulnerándose abiertamente el esquema de competencias establecido por la Constitución y el Estatuto, ya que se prorroga indefinidamente una situación de interinidad regulada en la disposición transitoria cuarta del E.A.G.. Por ello, se ha interpuesto conflicto positivo de competencia derivado de la omisión citada.

B) Entrando en el fondo del asunto, la representación de la Junta de Galicia aduce que el traspaso de los medios necesarios para el ejercicio de la competencia autonómica, de carácter exclusivo, sobre Cámaras Agrarias (art. 27.29 E.A.G.) no está condicionado por previa y expresa ley básica estatal, ya que, aunque las bases de esta materia no estén expresamente formuladas en la legislación posconstitucional, pueden deducirse de la normativa preconstitucional vigente por la propia Comunidad Autónoma, sin necesidad de que el Estado dicte la pertinente legislación. Es decir, el desarrollo legislativo y la ejecución conexos a la competencia exclusiva autonómica, y con ellos la potestad reglamentaria, la administración y la inspección (art. 37 E.A.G.), pueden operarse a partir de los criterios que suministra la legislación preconstitucional vigente en el momento de la entrada en vigor del Estatuto mientras el Estado, en uso de la competencia que le otorga el art. 149.1.18 C.E., no modifique o innove su legislación.

Evidentemente, la «ejecución» o «administración» postulan el concreto traspaso de los servicios necesarios para el ejercicio y plena eficacia de la competencia asumida en virtud del Estatuto, independientemente de la circunstancia de que no se haya producido la legislación básica. Así ha sucedido, por lo demás, en otras materias, en las que el traspaso se realizó sin que el Estado hubiera dictado la legislación posconstitucional habilitada por el art. 149.1.18 C.E. (Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cofradías de Pescadores y Cámaras de la Propiedad Urbana).

Pues bien: Reguladas actualmente las Cámaras Agrarias en sus aspectos esenciales por el Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio, ello no es óbice para un ejercicio autonómico de la competencia legislativa y ejecutiva dentro del marco o bases inferidos de la total regulación estatal. A tales efectos conviene destacar, desde la perspectiva del «desarrollo legislativo» autonómico, la Ley 4/1984, de 4 de mayo, de Cámaras Agrarias, dictada por el Parlamento de Galicia con objeto de unificar criterios y configurar claramente su régimen jurídico, organización y funcionamiento. Esta Ley, dirigida a suministrar un marco normativo a las Cámaras Agrarias, ante su previsible traspaso, fue dictada con fundamento en el art. 27.29 E.A.G. y dentro de los principios básicos que se derivan del art. 52 C.E. y de la legislación preconstitucional, no habiéndose planteado contra la misma recurso de inconstitucionalidad por el Estado que pudiese cuestionar su adecuación a la normativa básica derivada de la vigente legislación estatal.

Desde luego, la Ley citada no es obstáculo para el traspaso, aun en el supuesto de una futura Ley estatal con criterios básicos diversos de los deducidos por la Comunidad Autónoma. Por otra parte, el carácter transferible de la competencia de que se trata fue expresamente reconocido en las reuniones del Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de junio y 28 de diciembre de 1983, aunque tal reconocimiento no ha desembocado, sin embargo, en la fijación de un concreto calendario para el traspaso, dentro del plazo de dos años y en los términos reglados por la disposición transitoria cuarta, 1.2, E.A.G., y si en una atípica y espúrea «condición resolutoria» contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9 C.E.), a los dictados de la transitoriedad estatutaria y al «principio de indisponibilidad» de una competencia vinculada a la estructura y organización fundamental del modelo de Estado.

C) En la reunión de la Comisión Mixta de 28 de junio de 1983, si bien se aprueba la propuesta de acuerdo sobre traspasos en materia de Cámaras Agrarias y Sociedades Agrarias de Transformación, dicho acuerdo no contiene determinación alguna sobre el calendario relativo a los traspasos de las Cámaras Agrarias. Este acuerdo fue modificado en la sesión de 28 de diciembre de 1983, sustituyéndose «en los términos contenidos en el anexo que se incorpora a la presente Acta» por la frase «bajo condición resolutoria de que la Comunidad Autónoma preste su

conformidad expresa a los temas que han quedado pendientes, incorporándose tal acuerdo en su momento como anexo a la presente Acta».

Evidentemente, el carácter indisponible de las competencias, y aun la certeza del proceso de trasposos como exigencia de seguridad jurídica (art. 9 C.E.), postulan el que no pueda someterse a condición resolutoria el propio traspaso, ya que ello entraña una restricción, limitación o disposición contrarias a aquel principio de indisponibilidad reiteradamente proclamado por el Tribunal Constitucional. A mayor abundamiento, lo que está sujeto a un término en virtud de la transitoria cuarta del E.A.G. no puede, a su vez, someterse a una condición resolutoria, por cuanto ello equivaldría a redefinir o reformular mediante un acuerdo negociado contrario al principio de indisponibilidad, las determinaciones de la transitoria cuarta, 1.2, E.A.G., con valor orgánico e institucional básico. Se trata de una obligación a término a la que no se puede añadir una condición resolutoria contraria a la seguridad jurídica e indisponibilidad.

En efecto, los Acuerdos alcanzados en orden al traspaso no pueden resolverse por la voluntad de los miembros de la Comisión Mixta, que no es un órgano arbitral o de negociación, sino un instrumento de cooperación y coordinación, cuya función, lejos de ser negociada, consiste, simplemente, en determinar o concretar el alcance de unas competencias constitucionales y estatutarias ciertas pero imprecisas.

D) El mecanismo que instaura la disposición transitoria cuarta, 1.2, E.A.G., 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. Es decir, un mandato imperativo sujeto a determinación temporal, cuyo cumplimiento, conexo 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 (art. 9 C.E.). Las competencias constitucionales y estatutarias, por su carácter indisponible, tampoco pueden ser objeto de reserva o disposición unilateral, ya en el *quantum*, bien en el tiempo, puesto que la situación de pendencia (*vacatio*, efectos suspensivos) que crea la norma estatutaria, por su propio significado y fines estructurales y 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.

Así, transcurrido el plazo de dos años a que se refiere la transitoria cuarta del E.A.G. el 19 de febrero de 1984 (la sesión constitutiva de la Comisión Mixta tuvo lugar el 19 de febrero de 1982) sin haberse fijado calendario alguno sobre el traspaso de las Cámaras Agrarias, cabe deducir que es plenamente exigible la obligación de traspasar a cargo del Estado. Es más: Agotado el término transitoriamente establecido para el ejercicio provisional por el Estado de competencias estatutarias, finalizó también la atribución legal habilitante o titularidad competencial provisional en orden al ejercicio. La atribución expresa en orden al ejercicio por el Estado de 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 de un incumplimiento que le es imputable.

E) La Resolución recurrida en el presente conflicto deviene nula, al ser dictada por órgano manifiestamente incompetente y en infracción del ordenamiento jurídico, con flagrante desviación de poder, al convertir una situación transitoria en pretendida potestad permanente. La omisión de los trasposos, voluntariamente retenidos los servicios por la Administración Central, se «desvía» hacia la permanencia en el ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia.

La omisión del ejercicio de una potestad como la que se denuncia en este conflicto —consistente en dictar los Reales Decretos de trasposos— constituye, cuando así lo exige el interés colectivo, una irregularidad en el funcionamiento de la Administración que puede determinar una condena a ese ejercicio. Los fines que justifican el ejercicio transitorio de las atribuciones competenciales de la Comunidad Autónoma por parte del Estado vienen reconducidos a un proceso previo al traspaso de los servicios y no a la prórroga indefinida de la situación transitoria.

Como quiera que la atribución de la potestas tiene que ser expresa y el Estatuto únicamente ha señalado un plazo, período o término de transitoriedad, ya vencido, está perfectamente claro que, *lege silente*, la Administración Central carece de poderes, y por consiguiente, la Resolución impugnada ha sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente, resultando nula de pleno derecho.

Concluye la representación de la Junta de Galicia su alegato con la súplica de que este Tribunal dicte sentencia por la que se declare que la titularidad del ejercicio de las competencias sobre Cámaras Agrarias 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 de Galicia en virtud de su Estatuto, viniendo obligado a dictar el Real Decreto de transferencias o trasposos; y 2.º que la resolución recurrida es nula de pleno derecho, dejando sin efecto el nombramiento de Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña.

2. Por providencia de 17 de julio 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 art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. La Sección acordó igualmente dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnada o se impugnare la Resolución objeto del presente conflicto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión de dicho conflicto, según dispone el art. 61.2 de la LOTC, ordenando también la publicación de su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia» para general conocimiento.

3. El Abogado del Estado, en la representación legal que ostenga, compareció mediante escrito registrado el siguiente 13 de agosto, personándose en los autos del conflicto planteado y dando enteramente por reproducidas, a efectos de justificar la titularidad estatal controvertida, las alegaciones formuladas en sustento del conflicto que con la misma fecha formulaba el Gobierno frente a la Junta de Galicia en relación con la Resolución de 4 de noviembre de 1984, del Consejo de Agricultura de dicha Comunidad Autónoma, conflicto en cuyo escrito de planteamiento había solicitado su acumulación al presente proceso.

El escrito concluía con la súplica de que el Tribunal Constitucional dictase Sentencia declarando la titularidad estatal, en ausencia de transferencia sobre la materia, para el nombramiento de Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña, sin que procedan los pronunciamientos interesados por la Junta de Galicia.

4. Con la misma fecha, en efecto, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, presentó escrito de formalización de conflicto positivo de competencia frente a la Junta de Galicia en relación a la Resolución de 6 de noviembre de 1984 del Consejo de Agricultura, Pesca y Alimentación de la referida Junta ratificando la designación de don Manuel Sebastián Castro como Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña:

El conflicto se basa en los siguientes hechos y fundamentos:

A) Por medio de escrito del Director general del Instituto de Relaciones Agrarias datado el 9 de mayo de 1985 y dirigido al Secretario general Técnico del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se tuvo conocimiento de la Resolución mencionada, en la que se procedía a ratificar la designación, por parte del Pleno de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña, como Secretario de la misma, de don Manuel Sebastián Castro, funcionario de carrera dependiente del citado Instituto y adscrito al servicio de dicha Cámara. A resultados del Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de junio de 1985, se formuló requerimiento de incompetencia a la Junta de Galicia, interesándose la revocación de aquella Resolución, requerimiento no contestado.

B) Observa el Abogado del Estado que tanto el conflicto núm. 629/1985, como el ahora planteado suscitan idéntica controversia: En ausencia de acuerdo sobre transferencia de medios personales y materiales relativos a Cámaras Agrarias en el seno de la competente Comisión Mixta y, por consiguiente, sin que se haya llegado a producir el Real Decreto que instrumente tal inexistente acuerdo, tanto la Administración estatal como la de la Junta de Galicia se estiman competentes para el nombramiento de Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña y ambas han ejercitado esa competencia a través de las Resoluciones respectivamente impugnadas, con la circunstancia adicional de recaer cada uno de los nombramientos en persona distinta.

Pues bien: El personal funcional adscrito a las instituciones públicas afectadas por los trasposos pasa a depender de la Comunidad Autónoma precisamente en el momento del traspaso, lo que supone que, hasta tanto éste se produzca, dicho personal y la provisión de vacantes en él operadas continuarían correspondiendo a la titularidad estatal. De ahí la improcedencia de la Resolución autonómica de ratificación de nombramiento objeto del presente conflicto.

En ausencia de transferencia de medios personales y materiales relativos a Cámaras Agrarias, la propia disposición transitoria cuarta, párrafo segundo, del E.A.G., en relación con las normas tanto estatales como autonómicas (Ley del Parlamento de Galicia 4/1984, de 4 de mayo) que recogen el carácter funcional de la plaza de Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña, lleva a concluir en la titularidad estatal hasta la transferencia para la provisión de dicha plaza.

Mediante la pretendida «ratificación», la Comunidad Autónoma, antes de haberse producido la transferencia de medios en materia de Cámaras Agrarias, viene a proveer (haciendo un ejercicio de la competencia estatutaria contrario a la disposición transitoria cuarta, 4.2, del

E.A.G., mediante un procedimiento que vulnera las bases resultantes del art. 149.1.18.º C.E. —delimitador de la competencia autonómica: art. 27.29 del E.A.G.— y en contravención del criterio resultante del art. 11.3 y disposición final primera de la Ley Gallega 4/1984, por la que la propia Comunidad Autónoma ha establecido el régimen de las Cámaras Agrarias (sitas en su ámbito territorial) una plaza de las que en su día habrán de ser objeto de transferencia.

C) La indicada provisión autonómica de la plaza todavía no transferida —con independencia de que haya recaído en un funcionario dependiente del Instituto de Relaciones Agrarias [que en cualquier caso habría accedido a ese destino con infracción de la base establecida en el art. 20.1. c), de la Ley 30/1984, sobre medidas urgentes de reforma de la función pública]— supone: 1.º) O bien participar, por imposición unilateral de una de las representaciones que paritariamente componen la Comisión Mixta de Transferencias, parte del contenido del acuerdo competencialmente reservado a dicha Comisión o, 2.º) si en el futuro esa plaza y quien la cubre hubieran de considerarse al margen de la transferencia de medios personales y materiales relativos a Cámaras Agrarias a acordar en el seno de la Comisión Mixta, la creación de una nueva plaza funcional con vulneración del principio de continuidad y utilización racional del funcionariado existente a que, con referencia al hoy art. 25.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico, alude la STC 76/1983 (fundamento jurídico 42), principio al que sirven precisamente las normas de transferencia y que, en último término, resulta de la noción de sucesión parcial en el ejercicio de funciones públicas mencionada en las SSTC 58/1982 y 485/1984.

Termina el Abogado del Estado su escrito impugnatorio con la súplica de que este Tribunal dicte Sentencia por la que declare la titularidad estatal, en ausencia de transferencia sobre la materia, para el nombramiento de Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña, acordando la anulación de la Resolución recurrida. Por medio de otrosí interesa que, habiéndose invocado por el Gobierno el art. 161.2 de la C.E., se acuerde, de conformidad con el art. 64.2 de la LOTC, la inmediata suspensión de la Resolución objeto del conflicto. Mediante segundo otrosí, la representación del Estado solicita la acumulación del conflicto al tramitado bajo el núm. 629/1985.

5. El 28 de agosto de 1985, dictó la Sección providencia acordando: Admitir a trámite el conflicto suscitado por el Abogado del Estado; dar traslado a la Junta de Galicia mediante comunicación dirigida a su Presidente, de la demanda y documentos presentados para que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la LOTC, aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes; dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de La Coruña para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnada o se impugnara la Resolución aquí combatida, en cuyo caso debería suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la LOTC; habiéndose invocado por el Gobierno el art. 161.2 de la C.E., comunicar al Presidente de la Junta de Galicia la suspensión de la vigencia y aplicación de la Resolución meritada desde la fecha de formalización del conflicto, por determinar así el art. 64.2 de la LOTC; publicar la formalización del conflicto y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y «Diario Oficial de Galicia».

6. Con fecha del 28 de septiembre siguiente presentó escrito de alegaciones, en representación de la Junta de Galicia, el Jefe de su Asesoría Jurídica General, quien opuso a las pretensiones del promotor del conflicto la argumentación que a continuación se resume:

A) El objeto del conflicto, que se halla en íntima y directa conexión con los tramitados bajo los núms. 408/1985 y 629/1985, requiere dilucidar como cuestiones previas: 1.º) Si el traspaso de los medios de toda clase en materia de Cámaras Agrarias está condicionado por previa y expresa Ley básica estatal; 2.º) si el Estado puede prorrogar indefinidamente y a su libre arbitrio la situación transitoria o dependencia regulada por la disposición transitoria cuarta del E.A.G.; 3.º) si el Estado, una vez transcurrido el término o plazo que establece la referida disposición transitoria sin fijación del calendario, ejercita válidamente las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto sobre Cámaras Agrarias; 4.º) si la facultad relativa al nombramiento de Secretario de las Cámaras, en atención a su naturaleza, puede ser ejercitada por la Comunidad Autónoma de Galicia con fundamento en el título competencial del art. 27.29 E.A.G. y otros títulos aplicables.

Es decir, el objeto de los conflictos versa sobre la titularidad de la competencia y condiciones y tiempo hábil para su ejercicio, no sobre el modo o formas procedimentales observables para la provisión de las plazas. El fondo o materia del proceso viene constituido por el estudio del alcance del art. 27.29 E.A.G. en relación con las determinaciones de la disposición transitoria cuarta del propio Estatuto, no —al menos *prima facie*— por la indagación de la adecuación de la Resolución impugnada a las «bases» establecidas por el Estado sobre el «régimen estatutario de los funcionarios» al amparo del art. 149.1.18 de la C.E.

B) Luego de sostener, con igual argumentación que la empleada al propósito en el conflicto núm. 629/1985, que el traspaso de los medios

necesarios para el ejercicio o eficacia de la competencia autonómica sobre Cámaras Agrarias no está condicionado por previa y expresa Ley básica estatal y de analizar, con los mismos argumentos, el problema del carácter indisponible de la competencia transferible y su relación con los dictados de la disposición transitoria cuarta, 1.2, E.A.G., la representación de la Junta de Galicia señala que no es constitucionalmente lícito el ejercicio por el Estado de competencias estatutarias después del transcurso del plazo fijado en el calendario de la Comisión Mixta o después del transcurso del plazo de dos años a que se refiere la repetida disposición transitoria cuarta sin fijación concreta y determinada de aquel calendario.

Como regla general, es indudable que el traspaso de los servicios es condición indispensable para el pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos. Ahora bien, el carácter indisponible de las competencias exige también la aplicación de tal regla general con arreglo a los límites temporales expresamente establecidos, es decir, dentro del plazo previsto por el propio calendario, siempre que éste, a su vez, con arreglo a la disposición transitoria cuarta E.A.G., se hubiese determinado dentro del término de dos años desde la fecha de constitución de la Comisión Mixta.

La interpretación contraria, proclive a una prórroga indefinida del traspaso, institucionalizaría la omisión (art. 61 LOTC) y el incumplimiento unilateral de una de las partes como instrumentos hábiles y legitimadores de una indefinida permanencia en el Estado de potestades autonómicas, sin capacidad alguna de reacción para las Comunidades Autónomas ante la omisión o inactividad estatal. Con arreglo al principio de seguridad jurídica y al de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como al valor orgánico e institucional básico que debe otorgarse a la disposición transitoria cuarta del E.A.G., el traspaso, vinculado a la organización positiva del Estado de las Autonomías que proclaman los arts. 2 y 137 C.E., no puede quedar al libre arbitrio de una de las partes, pues tal consecuencia, no querida por los principios generales del ordenamiento jurídico, supondría una quiebra de la garantía institucional de la propia autonomía política.

En supuestos como el presente puede hablarse de la obligatoriedad de un traspaso a cargo del Estado o de un cumplimiento tardío del deber constitucional y estatutario de ejecutar el propio traspaso, circunstancias que, desde luego, no pueden suponer, so pena de primar la omisión o inactividad estatales, merma o restricción alguna de la titularidad competencial y titularidad de ejercicio atribuidas a la Comunidad Autónoma. El no traspaso imputable al Estado puede afectar, a lo sumo, a la real eficacia del ejercicio competencial por la Comunidad Autónoma, pero nunca a la validez de tal ejercicio o a la propia titularidad competencial.

En efecto, de la disposición transitoria cuarta del E.A.G. no puede extraerse una suerte de *vacatio* de las competencias atribuidas en el Estatuto y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas a medida que los Acuerdos de la Comisión Mixta lo fueran permitiendo. Como quiera que la atribución de potestades tiene que ser expresa y el Estatuto ha señalado un plazo, periodo o término de transitoriedad para su ejercicio provisional por el Estado, ya vencido, está perfectamente claro que la Administración Central carece de poderes en la materia y que éstos competen a la Comunidad Autónoma.

C) El art. 27.29 E.A.G. otorga competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma sobre las Cámaras Agrarias, sin perjuicio de lo que dispone el art. 149.1.18 de la C.E. Por tanto, la competencia material que es objeto del conflicto, consistente en la realización de la convocatoria y nombramientos, pertenece a la Comunidad Autónoma, que debe adecuarse al sentido de las bases establecidas por el Estado sobre el estatuto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas. El no ajuste de tales bases de los actos de nombramiento de los funcionarios de las Cámaras Agrarias no significa que al Estado se le atribuya la titularidad sobre aquellas facultades ejecutivas, sino, simplemente, que el ejercicio de la competencia autonómica no se movió dentro de los límites observables por los órganos autonómicos en materia que afecta no al régimen jurídico básico de las Cámaras Agrarias como Administraciones Públicas, sino al sector funcional o estatuto de los funcionarios públicos.

Finaliza su argumentación el representante de la Junta de Galicia con la súplica de que se dicte Sentencia que declare que pertenecen a la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia las titularidades materiales y de ejercicio sobre nombramiento de funcionarios de las Cámaras Agrarias, así como la posibilidad jurídico-constitucional del ejercicio efectivo de la competencia al haber transcurrido el plazo previsto para el traspaso por la disposición transitoria cuarta, 1.2, E.A.G., como límite temporal estatuido para el ejercicio provisional por el Estado de las potestades asumidas por la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto.

Por medio de otrosí, interesa igualmente la acumulación del presente conflicto a los seguidos bajo los núms. 408/1985 y 629/1985.

7. Con fecha del siguiente 9 de octubre, acordó la Sección, mediante providencia, oír al Abogado del Estado para que en el plazo

de diez días expusiera lo que estimase procedente respecto a la acumulación solicitada por la representación de la Junta de Galicia. Evacuado el trámite conferido por escrito del Abogado del Estado presentado el 23 de octubre, en el que solicitaba la acumulación únicamente al conflicto tramitado bajo el núm. 629/1985, el Tribunal, mediante Auto de 31 de octubre, resolvió en tal sentido, esto es, accediendo a la acumulación pedida respecto al conflicto núm. 629/1985, y denegando la interesada en relación con el conflicto núm. 408/1985.

8. El 18 de diciembre posterior acordó la Sección que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 65.2 de la LOTC, se oyerá a las partes para que, en el plazo común de cinco días, expusiesen lo que estimaran procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la resolución impugnada en el conflicto núm. 781/1985. El 3 de enero de 1986 presentó su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, en el que solicitaba el mantenimiento de la suspensión. La Junta de Galicia no efectuó alegación alguna al respecto. El Tribunal, por Auto de 23 de enero, acordó ratificar la suspensión.

9. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 26 de diciembre de 1986, el Letrado de la Junta de Galicia, don Heriberto García Seijo, formuló, en la representación que ostenta, conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la Nación, en relación con la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 12 de septiembre de 1986, por la que se anuncia la provisión por el sistema de libre designación de diversos puestos de trabajo de Secretario y Jefe de Unidad de Contabilidad y Control de las Cámaras Agrarias Provinciales de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

El conflicto descansa en los hechos y fundamentos siguientes:

A) Publicada la Resolución meritada en el «Boletín Oficial del Estado» de 15 de septiembre de 1986, el Consejo de la Junta de Galicia acordó, en su reunión del siguiente 16 de octubre, requerir de incompetencia al Gobierno de la Nación. Este, en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el 21 de noviembre, resolvió estimar no fundado y rechazar tal requerimiento, aduciendo la doctrina de este Tribunal, en especial la contenida en la STC 25/1983.

Observa también aquí la Junta de Galicia que la omisión del deber de traspaso de las Cámaras Agrarias, materia estatutariamente asumida con el carácter de competencia exclusiva por la Comunidad Autónoma (art. 27.29 E.A.G.), se convierte en instrumento habilitante para el ejercicio inconstitucional por el Estado de una función que se integra en aquella competencia. En efecto, el mandato contenido en la disposición transitoria cuarta del E.A.G. señala un término de caducidad para la efectividad de los traspasos. La omisión del traspaso de funciones y servicios, vencido al término estatutariamente fijado, no puede convertir lo que es una obligación para el Estado en una prórroga indefinida y *sine die* de la titularidad para el ejercicio de la competencia.

B) De otra parte, el traspaso de funciones y servicios no constituye condición necesaria e imprescindible para el ejercicio de una competencia de ejecución como es la cuestionada en el presente conflicto. En definitiva, es posible el ejercicio de la competencia autonómica de ejecución que habilita el título estatutario a que se refiere el art. 27.29 E.A.G. En todo caso, el no traspaso no puede invocarse como *ratio decidendi* en el supuesto de las Cámaras Agrarias cuando el propio Estado es el único responsable de que este traspaso no se produzca.

Tras insistir en argumentos ya empleados en otros procesos, la Junta de Galicia concluye con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida es de su titularidad, acordando la anulación de la Resolución impugnada, dejando sin efecto los nombramientos que pudieran haberse producido a su amparo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y declarando, además, la caducidad en el ejercicio transitorio de la competencia autonómica por parte del Estado en materia de Cámaras Agrarias.

Por medio de otrosí, interesa igualmente, de conformidad con el art. 64.3 de la LOTC, la suspensión de la Resolución objeto del conflicto.

10. En su providencia del 14 de enero de 1987, acordó la Sección admitir a trámite el conflicto planteado por la Junta de Galicia contra la citada Resolución de 12 de septiembre de 1986; 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 art. 82.2 de la LOTC, aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes; dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnada o se impugnare la Resolución aquí recurrida, en cuyo caso habría de suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la LOTC; oír al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que estimase procedente acerca de la suspensión interesada por la demandante; publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia» para general conocimiento.

11. Por escrito presentado el siguiente 26 de enero, el Abogado del Estado solicitó el mantenimiento de la vigencia y aplicación de la Resolución referida, interesando asimismo, mediante otrosí, la acumulación del conflicto a los tramitados bajo los núms. 629/1985 y 781/1985. A través de Auto de 5 de febrero de 1987, el Tribunal decidió suspender la vigencia y aplicación de la Resolución repetida, así como dar Audiencia a la representación de la Junta de Galicia, por un plazo de diez días, para que pudiera pronunciarse sobre la procedencia o no de la acumulación interesada.

En escrito de 19 de febrero, el Letrado de la Junta de Galicia solicitó también aquella acumulación, acordada por el Tribunal en su Auto del 26 de febrero.

12. Mediante escrito con fecha de entrada del 25 de marzo, evacuó el trámite de alegaciones el Abogado del Estado, que suplicó que el Tribunal dicte Sentencia declarando que pertenece al Estado la titularidad de las competencias controvertidas en relación con la Resolución impugnada. Ello con base en la fundamentación que inmediatamente se resume:

A) La Junta de Galicia intenta dar relevancia al término contemplado en la disposición transitoria cuarta 1.2, E.A.G., entendiéndolo como plazo de caducidad cuyo transcurso pondría fin al régimen transitorio del ejercicio por el Estado de las competencias asumidas estatutariamente y haría desaparecer la situación transitoria de pendencia en el ejercicio estatal de competencias estatutarias. 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 al 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 cortader de ese supuesto plazo de dos años para concluir el complejo proceso 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 perentorio, que entrañe una incompetencia *ratione temporis* de la Comisión Mixta o la prive de sus funciones.

En tal sentido, la situación de pendencia respecto del pleno ejercicio de unas competencias estatutariamente atribuidas no vendría dada por la existencia de un término, sino de una condición (STC 25/1983, fundamento jurídico 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.

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 equivaler 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 constituir el contenido del acuerdo mismo».

B) Lo anterior permite afirmar la inconsistencia de la supuesta transferencia *ipso iure* que, por transcurso del plazo de caducidad expresado en la disposición transitoria cuarta del E.A.G., intenta argumentarse por la representación de la Junta de Galicia. Las tareas asignadas a la Comisión Mixta son, inevitablemente, tareas con un contenido convencional o de negociación política y no mera actividad reglada de ejecución, inequívocamente predeterminada por una norma. De otro lado, el personal funcional adscrito a las instituciones públicas —como son las Cámaras Agrarias— sólo pasa a depender de la Comunidad Autónoma en el momento del traspaso, lo que supone que, hasta tanto éste se produzca, dicho personal y la provisión de vacantes en él producidas continuarían correspondiendo a la titularidad estatal.

Se ocupa más adelante el representante del Estado del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias y del personal de las mismas, régimen a partir del cual se evidencia la corrección de la Resolución objeto del conflicto. En primer lugar, porque, en ausencia de transferencia de

medios personales y materiales relativos a Cámaras Agrarias, las propia disposición transitoria cuarta, 1.2, E.A.G., en relación con las normas tanto estatales como autonómica (art. 11.3 y disposición final primera de la Ley del Parlamento de Galicia 4/1984, de 4 de mayo) que recogen el carácter funcional de las plazas convocadas para las Cámaras Agrarias Provinciales, llevan a concluir en la titularidad estatal hasta la transferencia para la provisión de las mismas. En segundo término, y en aplicación del art. 20.1 de la Ley 30/1984 -que precisamente por su carácter básico (art. 149.1.18 C.E.) se extiende a las Comunidades Autónomas (art. 1.3)-, la provisión señalada ha de someterse al régimen previsto en aquella norma, a cuya satisfacción se orienta la Resolución recurrida.

13. Mediante providencia de 18 de diciembre de 1990, se señaló para la deliberación y votación de esta Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el conflicto número 629/1985, la Junta de Galicia impugna la Resolución del Subsecretario de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de enero de 1985, por la que se nombra Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña. A su vez, el Gobierno de la Nación recurre, en el conflicto núm. 781/1985, la Resolución del Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Junta de Galicia de 6 de noviembre de 1984, por la que se procedía a ratificar la designación de Secretario de la citada corporación efectuada por el Pleno de la misma. Y, en fin, en el conflicto núm. 1.410/1986, la Junta de Galicia cuestiona la Resolución de la Subsecretaría referida de 12 de septiembre de 1986, por la que se anuncia la provisión, por el sistema de libre designación, de diversos puestos de trabajo de Secretario y Jefe de Unidad de Contabilidad y Control de las Cámaras Agrarias Provinciales de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

En los tres procesos, la oposición entre los contendientes no radica en la determinación de la titularidad de la competencia sobre Cámaras Agrarias (que el art. 27.29 del E.A.G. atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149 de la C.E.), sino que lo que discuten versa sobre el ejercicio actual de dicha competencia. Ello es así porque, no habiéndose producido a falta de acuerdo en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias el traspaso de los medios personales y materiales relativos a la citada competencia por medio del oportuno Real Decreto, el Estado entiende que le corresponde tal ejercicio, mientras que la Junta de Galicia sostiene la caducidad del mismo, por haber incumplido el Gobierno el deber de efectuar aquel traspaso, impuesto dentro de estrictos márgenes temporales por la disposición transitoria cuarta 1.2, E.A.G.

Ahora bien, a diferencia de los conflictos positivos de competencia trabados también entre el Estado y la Junta de Galicia que dieron lugar a nuestras SSTC 155/1990, 178/1990 y 179/1990, así como la STC 193/1990 y, finalmente, la STC 201/1990 en los tres ahora acumulados sí que se han realizado actos de ejercicio de la competencia controvertida, lo que a diferencia de los casos anteriormente citados, en los que hubo que declarar la inexistencia de objeto en aquellos sólo aparentes conflictos, nos obliga ahora a analizar los actos de ejercicio y a pronunciarnos sobre su adecuación a las normas del bloque de la constitucionalidad.

2. A lo largo de las argumentaciones empleadas por la Junta de Galicia tanto en los conflictos recientemente resueltos que acabamos de citar como en los tres que ahora nos ocupan, se insiste en la indebida omisión del Real Decreto de transferencias o traspasos en materia de Cámaras Agrarias. Incluso en el conflicto 629/1985 se nos pide que declaremos la obligación del Estado de proceder a dictar dicho Real Decreto. Por lo demás tal omisión fue objeto de impugnación específica en el conflicto 148/1985 resuelto por la STC 178/1990.

Decíamos en la STC 155/1990 (fundamento jurídico 2.º) y reiteremos en este momento que, al margen de cuál sea la naturaleza de los plazos arbitrados en la disposición transitoria cuarta 1.2, del E.A.G., cuya interpretación no es forzoso realizar ahora, ya con anterioridad este Tribunal había precisado la naturaleza y valor de los Decretos de transferencia en el sentido de que no se trata de normas de atribución competencial (SSTC 25/1983, 113/1983, 125/1984 y 48/1985, entre otras muchas). Por consiguiente, «el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos» (STC 25/1983, fundamento jurídico 3.º). Así, aunque asumida la competencia por una Comunidad Autónoma a través de un precepto de su Estatuto, puede el Estado seguir ejerciéndola provisionalmente en tanto no se lleve a cabo las transferencias de funciones y servicios (STC 143/1985, fundamento jurídico 9.º). Todo lo cual resulta de la necesidad derivada del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Así las cosas, puesto que el efectivo traspaso de los medios personales y materiales correspondientes a la competencia sobre Cámaras Agrarias no había tenido lugar al entablarse por la Junta de Galicia los conflictos 629/1985 y 1.410/1986 (ni tampoco en el momento de dictarse esta

Sentencia) y estando pendientes ambas partes de que se alcance el indispensable acuerdo en el seno de la Comisión Mixta de Transferencia, de composición paritaria, las impugnaciones de las Resoluciones del Ministerio de Agricultura de 30 de enero de 1985 y 12 de septiembre de 1986, en cuanto sostienen la asunción del ejercicio competencial sobre Cámaras Agrarias por la Junta de Galicia basándose únicamente en el ya desechado argumento de que por el transcurso del plazo de la disposición transitoria cuarta 1.2 E.A.G. y por la omisión dentro de tal periodo del correspondiente Real Decreto de transferencia caduca el ejercicio estatal de la competencia y éste ha de entender *eo ipso* asumido por la Comunidad, carecen de fundamento y deben ser rechazadas, lo que conlleva la desestimación de los respectivos conflictos.

3. En el conflicto 781/1985 se invierte la situación procesal de las partes, pero esa alteración no afecta a la solución del problema de fondo. El punto de partida de nuestro razonamiento a propósito del conflicto 781/1985 tiene que ser la conclusión sentada respecto a los otros dos, a saber: El Estado puede seguir ejerciendo en relación con Galicia aquellas competencias sobre Cámaras Agrarias cuyo ejercicio requiera la previa transferencia de medios materiales y personales, sin bien de modo provisional y materiales necesarios para el ejercicio de dicha competencia estatutariamente asumida por Galicia. Entre tanto a él le corresponde intervenir en la gestión de las Cámaras en los términos que la legislación le atribuya. Siendo el de Secretario de las Cámaras Provinciales Agrarias un puesto de trabajo adscrito a funcionarios estatales, punto en el que ambas partes del conflicto están de acuerdo, el sistema para la designación de la persona que lo ocupara había de ser el contenido en el art. 20.1 b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, esto es, el de libre designación con convocatoria pública.

En el caso presente la ratificación de la Junta de Galicia estuvo precedida por la designación del Secretario de la Cámara de La Coruña por el Pleno de la misma. No nos corresponde enjuiciar en que medida tal elección implicó el incumplimiento por la Cámara de la legislación estatal antes citada, porque ello es ajeno al presente conflicto; ni tampoco si esa designación por la Cámara pudo servir de puente para la ratificación de la Comunidad Autónoma, aminorando así la intensidad de su intervención. No hay vulneraciones competenciales intensas o débiles, mayores o menores. Hay o no hay vulneraciones competenciales. Como, en el caso que nos ocupa, mientras dure el provisional ejercicio por el Estado de competencias en materia de Cámaras Agrarias a él le corresponde la designación de los Secretarios de las Cámaras Provinciales, es necesario concluir que la ratificación llevada a cabo por la Junta significó una injerencia en al competencia todavía ejercitable por el Estado. Ello conduce a la estimación del conflicto 781/1985.

4. Los anteriores razonamientos, insertos en una reiterada doctrina de este Tribunal no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas (en este caso a Galicia) los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias estatutariamente asumidas por aquellas. Es cierto que los correspondientes Reales Decretos tienen como presupuesto necesario los oportunos acuerdos adoptados en el seno de las Comisiones Mixtas, órganos de composición paritaria. También lo es que cuando en reuniones de la Comisión o no se alcanzan acuerdos o se plasman éstos en términos tan poco claros como los concernientes al caso que nos ocupa (antes resumido en el antecedente 1 c) de esta Sentencia) es difícil determinar a quién debe atribuirse el fracaso de la negociación. Pero todas estas cautelosas consideraciones no bastan para ocultar un hecho: Mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad, en este caso Galicia, el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias.

FALLO

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

Ha decidido

Primero.—Desestimar los conflictos núms. 629/1985 y 1.410/1986, promovidos por la Junta de Galicia, y levantar la suspensión de la vigencia y aplicación de la Resolución de la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación de 12 de septiembre de 1986, por la que se anuncia la provisión, por el sistema de libre designación, de diversos puestos de trabajo de Secretario y Jefe de Unidad de Contabilidad y Control de las Cámaras Agrarias Provinciales de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

Segundo.—Estimar el conflicto núm. 781/1985, promovido por el Gobierno, declarar que el ejercicio de la competencia controvertida corresponde al Estado hasta que se dicte el Real Decreto de traspaso en

613

Pleno. Sentencia 210/1990, de 20 de diciembre. Cuestión de inconstitucionalidad 834/1985. En relación con la Disposición transitoria de la Ley 4/1983, de 29 de junio, de reforma del Estatuto de los Trabajadores en materia de jornada máxima legal y vacaciones mínimas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 834/1985, promovida por la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Las Palmas de Gran Canaria, por supuesta inconstitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición transitoria de la Ley 4/1983, de 29 de junio, de reforma del Estatuto de los Trabajadores en materia de jornada máxima legal y de vacaciones anuales mínimas. Han comparecido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, este último en representación del Gobierno, y ha sido Ponente, el Presidente don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. El 26 de noviembre de 1985 tiene entrada en este Tribunal escrito del Magistrado de Trabajo núm. 2 de Las Palmas de Gran Canaria al que acompaña Auto de 15 de mayo de 1985 en el que plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el párrafo segundo de la Disposición transitoria de la Ley 4/1983, de reforma del Estatuto de los Trabajadores en materia de jornada máxima legal y de vacaciones anuales mínimas.

En el Auto proponente de la cuestión se afirma que, de conformidad con el párrafo segundo de la Disposición citada, según ha sido interpretado de manera uniforme y constante por el Tribunal Central de Trabajo, la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo a cuarenta horas semanales de trabajo efectivo desde la entrada en vigor de la Ley sustituye a la jornada más amplia convenida colectivamente, prevaleciendo la Ley sobre la cláusula correspondiente de los convenios colectivos vigentes en el momento de entrada en vigor de la Ley, sustituyéndose exclusivamente la cláusula sobre jornada por nulidad sobrevenida, manteniéndose el resto del convenio, así como la cuantía del salario convenido, sin posible merma proporcional a la reducción de la jornada. Tal precepto es aplicable al proceso de conflicto colectivo de origen y tiene una directa e inmediata relación con el fallo en cuanto el *petitum* de la demanda solicita la modificación de la jornada pactada en convenio para reducirla y adaptarla a la previsión legal desde la entrada en vigor de la Ley. En dicho proceso, iniciado el 7 de marzo de 1983, las Federaciones del Metal de la Unión General de Trabajadores (UGT) y de Comisiones Obreras (CC.OO.), demandando a la Federación de Empresarios Provincial del Metal de Gran Canaria (FEMEPA) y Sindicato Obrero Canario (SOC), pretendían, en efecto, que se aplicara desde la fecha de su entrada en vigor la jornada máxima establecida en la Ley 4/1983 en vez de la superior jornada prevista en el Convenio Colectivo Provincial de Siderometalurgia con vigencia desde el 1 de abril de 1982 a 31 de marzo de 1984.

Se entiende por el Magistrado proponente que el párrafo segundo de la Disposición transitoria mencionada vulnera el modelo de relaciones laborales contenido en los arts. 7, 9.2, 28 y 37 C.E., la libertad sindical de los arts. 28 y 7 en conexión con el art. 37.1 C.E., y, en fin, el derecho de negociación colectiva del art. 37.1 C.E. en íntima conexión con los arts. 7, 14.1, 38 y 139.1 C.E., así como con el 9.3 de la misma.

materia de Cámaras Agrarias y anular la Resolución del Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Junta de Galicia de 6 de noviembre de 1984, por la que se procedía a ratificar la designación de Secretario de la Cámara Agraria Provincial de La Coruña.

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

Dada en Madrid a veinte de diciembre de mil novecientos noventa.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rubricados.

En síntesis, el que una norma estatal posterior incida sobre un convenio colectivo que haya respetado las normas de orden público vigentes en el momento de su suscripción implica desconocer el modelo democrático de relaciones laborales que la Constitución establece, la igualdad en que intervienen las partes sociales en el convenio colectivo (por lo que no se da el supuesto del art. 9.2 C.E.), el respeto de la reserva normativa sindical (que carecería de sentido en otro caso), y, finalmente, el pluralismo político, que supone el reconocimiento de la libre actuación de las formaciones sociales con relevancia constitucional.

Se viola, además, la libertad sindical en su significado colectivo, que incluye también a las organizaciones empresariales, pues la negociación colectiva es el medio primordial de acción del sindicato. En el presente caso, la modificación operada *ex lege* durante la vigencia del convenio colectivo implica violación y sustitución de las facultades negociadoras, de la libertad sindical, que si bien afecta en este caso a la representación patronal también puede afectar en otros o las representaciones de los trabajadores. Lo característico de la potestad *normandi* es el contrapeso «sindicato de trabajadores-asociación empresarial» a fin de obtener el pacto colectivo que es un todo interrelacionado; por lo que, si estando vigente el convenio el mismo se modifica por una norma estatal posterior, primando a una de las partes, se viola la libertad sindical ya que no sólo se deja sin posibilidad de defensa de sus intereses a uno de los actores sociales, sino también al fruto obtenido en la defensa de los mismos a través del pacto colectivo efectuado.

Se rebasa o desconoce el contenido esencial del derecho de negociación colectiva cuando queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable más allá de lo razonable. La norma estatal ha de respetar el poder de regulación colectiva, lo cual conlleva tanto el dejar un espacio para desenvolverse a la norma paccionada, como garantizar la posibilidad de desarrollo eficaz de la autonomía colectiva. Durante la vigencia del convenio colectivo, ha de garantizarse «su fuerza vinculante», la inderogabilidad del mismo, por lo que si fuese la norma legal la que ateniese contra su vigencia infringiría el mandato constitucional al desnaturalizar el contenido básico del convenio. La potenciación de la autonomía de los interlocutores sociales, que deriva también de los convenios internacionales ratificados por España, implica el que el Estado no puede desvirtuar lo ya convenido mediante una Ley posterior. Por tanto, el derecho de negociación colectiva se ve vulnerado en su contenido esencial por la Disposición transitoria cuestionada, teniendo en cuenta —se dice— que dicho derecho es un derecho fundamental, mientras que la reducción de jornada es un mero principio rector que no goza de la protección propia de los derechos fundamentales. La reducción de la jornada afecta al resto de los elementos del contrato de trabajo creando distorsiones no previstas, no crea empleo dada la brevedad de la reducción, y puede retraer la oferta de empleo al generar un elemento de inseguridad por la incidencia de leyes posteriores sobre convenios colectivos. Esta restricción al derecho fundamental debe estar justificada y ser acorde con el principio de proporcionalidad, principio que en este caso no se cumple ni se acredita.

Para regular las relaciones ley-convenio colectivo no puede hablarse en rigor del principio de jerarquía sino del de competencia, toda vez que tanto la ley como el convenio colectivo son normas primarias que emanan directamente de la Constitución. Junto a la normativa estatal, las partes sociales regulan, dentro de sus competencias, el marco de sus relaciones laborales que el Estado delimita en un doble sentido; de un lado, y por razones de orden público e interés general, fija unos límites de derecho necesario inmodificables; y, de otro, establece unos mínimos mejorables. Pero no hay una relación de subsidiariedad sino de complementariedad entre el ordenamiento estatal y el intersindical. Con base en tal sujeción a la normativa estatal se prevé la posible impugnación de un convenio colectivo ante la jurisdicción laboral. El convenio suele tener una especialidad *ratione materiae*, frecuentemente *ratione territorii*, y finalmente *ratione temporis*, lo que implica que en principio una ley de carácter general no puede afectarle ni derogarlo al ser el convenio una norma coyuntural para regir unos supuestos específicos, por el principio de especialidad.

La concepción anterior del principio y de la norma mínima era sólo la consecuencia garantista del intervencionismo estatal intentando suplir