**STC 201/1990, de 13 de diciembre de 1990**

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 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 Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.052/86, promovido por la Junta de Galicia, representada por el Jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional de su Asesoría Jurídica General, contra la omisión, por el Gobierno de la Nación, del Real Decreto de traspasos de las funciones, servicios y medios materiales y personales en la materia relativa al Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). 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 6 de octubre de 1986, el Jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional de la Asesoría Jurídica General 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 mencionado, omisión la cual, a criterio de la Comunidad Autónoma impugnante, vulnera el orden de competencias establecidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia (E.A.G., en adelante).

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

A) El Presidente de la Junta de Galicia, siguiendo el cauce del art. 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dirigió al Presidente del Gobierno de la Nación solicitud de traspaso a la Comunidad Autónoma, con efectos del día 1 de enero de 1986, de las funciones, servicios y medios personales, materiales y financieros en la materia relativa al INSALUD, mediante el correspondiente Real Decreto y previa reunión de la Comisión Mixta de transferencias. Transcurridos tres meses sin resolución expresa de dicha solicitud y sin que la referida Comisión la hubiera tomado en consideración, se efectúa la denuncia de la mora. Tres meses después, no habiéndose hecho por el Estado pronunciamiento alguno y producida una denegación presunta de la solicitud constitutiva de la omisión a que se refiere el art. 61.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la Junta de Galicia formuló, frente a la misma, en escrito datado el 1 de julio de 1986, requerimiento de incompetencia, no atendido por el Gobierno de la Nación.

La omisión del ejercicio de una potestad, como ocurre con la del deber de dictar el Real Decreto de traspasos, constituye, cuando el interés colectivo así lo exige, una irregularidad en el funcionamiento de la Administración que puede determinar una condena a ese ejercicio. La omisión objeto del presente conflicto significa una irregularidad que, desde la perspectiva constitucional y estatutaria, se traduce en la obligación de dictar el Real Decreto omitido, como, en definitiva, viene a sancionar el art. 106 de la Constitución en cuanto al sometimiento de la legalidad a los fines que la justifican.

B) Entrando en el fondo del asunto, la representación de la Junta de Galicia aborda, en primer lugar, la cuestión de los títulos competenciales que le asisten en relación con el INSALUD, conferidos por el art. 33.1,2 y 4 del E.A.G. Precisamente el Estado ha efectuado el traspaso de servicios de la Seguridad Social correspondiente al INSALUD a la Generalidad de Cataluña por Real Decreto 1.517/1981, en ejecución de lo establecido en el art. 17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, precepto que se corresponde literal y conceptualmente con lo dispuesto en el art. 33 E.A.G. Lógicamente, no cabe establecer diferencias de tratamiento entre la Generalidad de Cataluña y la Comunidad Autónoma de Galicia, equiparadas, en cuanto a su rango autonómico, en la Disposición transitoria segunda de la C.E.

La Comunidad Autónoma de Galicia es, pues, titular de las competencias que viene ejercitando el INSALUD, y el Gobierno Central retiene indefinidamente sin causa legítima, antes bien con trato discriminatorio hacia Galicia, el traspaso de las funciones, servicios y medios adscritos a dicha Entidad. Así, la omisión o denegación presunta que motiva el presente conflicto vulnera el orden de competencias, puesto que el Estado retiene competencias en el tiempo más allá de lo que permiten las previsiones constitucionales y estatutarias.

C) Las competencias son de imposible renuncia, transacción o disposición. A su vez, la Disposición transitoria cuarta, 1.2, del E.A.G. instauró un mecanismo que constituye una obligación a término a cargo del Estado en orden al traspaso de funciones, servicios y medios, suponiendo dicha Disposición un límite temporal al ejercicio por el Estado de las competencias asumidas en el Estatuto. Se trata de 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.

Por otra parte, las competencias constitucionales y estatutarias, por su carácter indisponible, tampoco pueden ser objeto de reserva o disposición unilateral, ya en el quantum, ya en el tiempo, puesto que la situación de pendencia (vacatio, efectos suspensivos) que crea la norma estatutaria no puede estimarse prorrogable sine die como consecuencia de la pasividad o inactividad de cualquiera de los sujetos interesados en el proceso de traspasos.

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 de Transferencias, a través del calendario para el traspaso de los servicios, en cuanto al INSALUD, señalando un día fijo y determinado: El 1 de enero de 1983. Además, el 19 de febrero de 1984 se ha producido el transcurso del plazo de dos años que, como límite en orden al traspaso de todos los servicios, establece la Disposición transitoria cuarta del E.A.G. Pues bien, agotado el término transitoriamente establecido para el ejercicio provisional por el Estado de competencias estatutarias ha de concluirse, en recta hermenéutica, que finalizó la atribución legal habilitante o título competencial provisional en orden al ejercicio. El Título Preliminar del Código Civil establece que las normas o leyes temporales no se aplicarán en momentos distintos de los previstos expresamente por las mismas.

El no traspaso de los servicios, una vez vencido el término fijado, no puede institucionalizarse como causa de facultades o potestades estatales; quien incumple su obligación no puede derivar ventajas de su incumplimiento.

Tras aludir a las diversas incidencias del proceso de traspasos en lo referente al INSALUD, concluye la Junta de Galica su escrito impugnatorio con la súplica de que este Tribunal, con estimación del presente conflicto, declare que la titularidad del ejercicio de la competencia sobre el Instituto meritado corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia en el ámbito territorial de la misma, efectuando además los siguientes pronunciamientos: 1) que el Estado está obligado a transferir o traspasar los medios necesarios para el ejercicio de la expresada competencia, asumida por la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto, y 2) que, en consecuencia, el Estado está obligado a dictar el oportuno Real Decreto de transferencias o traspasos, previa reunión de la Comisión Mixta.

2. Por providencia de 15 de octubre de 1986 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 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 impugnase el Real Decreto objeto del presente conflicto, en cuyo caso se suspenderá 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 formalización en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia» para general conocimiento.

3. Con fecha del 14 de noviembre 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 entienda la 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 constitucionalmente 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 la falta de determinación concorde de cuáles son los servicios transferibles a una Comunidad autónoma por corresponder a las competencias asumidas estatutariamente.

En efecto, en primer lugar, el último inciso del art. 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 arts. 62 y 63.1 LOTC requieren, indudablemente, un ejercicio positivo de la competencia (inherente a la propia naturaleza del conflicto, también positivo, de competencia), consistente en el dictado de una disposición, resolución o acto.

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, ni sustituirse por una petición cuya falta de contestación dé lugar a una pretensión de Sentencia condenatoria. 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 indiscutido. Pero en definitiva lo que se pretende (la imposición al Estado, mediante un abstracto pronunciamiento, del 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, E.A.G. 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 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 cortedad 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.

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 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 autonómicas afectadas con una eficacia suspensiva y no como condición resolutoria del transitorio ejercicio estatal, cuya necesidad deriva del principio de continuidad de los servicios 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 fijados «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».

Tras efectuar otras consideraciones, termina el Abogado del Estado 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 del conflicto positivo de competencia, y, subsidiariamente, que desestime el presente conflicto por no haberse contravenido la distribución de competencias que entre el Estado y la Junta de Galicia establecen la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

4. Mediante providencia de 11 de diciembre de 1990, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Unico. El conflicto interpuesto por la Junta de Galicia y cuya resolución se insta de este Tribunal tiene por objeto,o una omisión, la del Real Decreto de traspasos a la Comunidad Autónoma impugnante de las funciones, servicios y medios materiales y personales en la materia relativa al Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). 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 art. 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 (C.P.C. 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 del INSALUD 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.

### F A L L O

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 trece de diciembre de mil novecientos noventa.