

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 166/1987 de 28 Oct. 1987, rec. 377/1984

Ponente: Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel.

Nº de Sentencia: 166/1987

Nº de Recurso: 377/1984

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, D.^a Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, 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 y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 377/84, promovido por la Junta de Galicia, representada por el Letrado don Heriberto García Seijo, contra el R.D. 3.350/1983, de 21 Dic., por el que se modifica el R.D. 2.974/1980, de 22 Dic., sobre condiciones de los convenios de encargo de construcción de viviendas por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda a sociedades estatales. Han sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Letrado del Estado, y designado Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-- Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. D. Heriberto García Seijo, Letrado adscrito a la Dirección General de lo Contencioso y el Patrimonio de la Junta de Galicia, en nombre y representación del Gobierno de ésta, interpone conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la Nación, que ha dictado el R.D. 3.350/1983, de 21 Dic., por el que se modifica el R.D. 2.974/1980, de 22 Dic., sobre condiciones de los convenios de encargo de construcción de viviendas por el Instituto de Promoción Pública de la Vivienda (en adelante, IPPV) a sociedades estatales. Los hechos y fundamentos de Derecho de su pretensión son, en síntesis, los que se relatan a continuación.

2. El Consejo de la Junta de Galicia, en reunión del día 8 Mar. 1984, acordó requerir al Gobierno de la Nación a fin de que derogase la disposición impugnada. El día 20 Mar. el Presidente del Consejo dirigió requerimiento de incompetencia al Gobierno de la Nación, que fue desestimado por acuerdo del 18 Abr. 1984, notificado el día 27 del mismo mes y año.

Por escrito que es registrado en este Tribunal el día 25 May. 1984, el Consejo de la Junta de Galicia plantea conflicto positivo de competencia. El conflicto se promueve contra los siguientes preceptos del R.D. 3.350/1983, de 21 Dic.: art. 1, en su totalidad, en el que se encomienda al

IPPV la celebración de convenios con sociedades estatales, así como la redacción de proyectos para la construcción de vivienda de protección oficial; el art. 2.1, que requiere la aprobación del IPPV del proyecto básico de las obras antes de formalizar el convenio de encargo de gestión; el art. 2.4, que atribuye al IPPV la facultad de aprobar el proyecto de ejecución por contrata de las obras cuando el convenio se otorgue bajo la fórmula inicial de proyecto básico; el art. 3, apartados 1 y 3, que prevén que la contratación objeto de cada convenio se llevará a cabo por la sociedad estatal con empresas constructoras, y la adjudicación de las obras únicamente obligará al Instituto una vez que éste la haya aprobado expresamente; el art. 4.1, en cuanto que establece que «el convenio que se formalice establecerá las condiciones en que se ha de realizar el encargo y, en todo caso, que el promotor de viviendas es el IPPV», y, asimismo, se imponen otras condiciones que necesariamente se han de hacer constar en el convenio que se formalice. Por último, se impugnan los restantes preceptos del R.D. 3.350/1983, por estar en conexión directa con los anteriores.

Entiende la Junta que el R.D. 3.350/1983 es norma de desarrollo del Real Decreto-ley 12/1980, de 26 Sep., que es el que habilita la competencia estatal, y que es una norma inadecuada para «armonizar» la competencia de la Comunidad con el interés general. De otra parte, mantiene su titularidad de la competencia controvertida por las siguientes razones:

a) La Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia exclusiva en materia de vivienda (arts. 148.1.3 C.E. y 27.3 L.O. 1/1981, de 6 Abr., Estatuto de Autonomía para Galicia); esta naturaleza exclusiva de la competencia impide toda intervención estatal en la materia, ya se trate de ejercitar la potestad reglamentaria o de desarrollar una actividad de fomento de la construcción de viviendas de protección oficial. En este sentido, la competencia viene protegida por una garantía institucional que previene de su posible desnaturalización por parte del Estado.

b) La materia de vivienda es del «interés» de la Comunidad Autónoma, de ahí que deba descartarse toda presunta preponderancia del interés general, cuya apreciación correspondería al Estado, que, de considerar que concurre, habrá de emplear la vía de armonización prevista en el art. 150.3 C.E.

c) La Comunidad tiene competencia en materia de vivienda desde el mismo momento en que se aprobó su Estatuto de Autonomía, en cuyo art. 27.3 se asumía la competencia, como pretende acreditar con numerosa jurisprudencia de este Tribunal, que cita. En consecuencia, no es obstáculo para que la Junta desarrolle una política propia el que no se hayan transferido aún los servicios y competencias del Estado.

La Disposición transitoria cuarta EAG establecía un calendario de traspaso de funciones, que posteriormente concretó la oportuna Comisión Mixta, y que no ha sido respetado en modo alguno, pese a los continuos requerimientos de la Comunidad, para lo cual enuncia sucintamente el camino seguido para obtener el traspaso de funciones en la materia. El plazo fijado entiende la Junta que es de caducidad en sentido estricto, fijándose un término final que, si no es observado, produce efectos por sí mismo, atribuyendo la competencia a la Junta y desautorizando la intervención estatal en la materia.

d) Por último, aun considerando que el R.D. 3.350/1983 tiene su origen en el previo Real Decreto-ley 12/1980, de 26 Sep., no tendrá justificación la intervención estatal, porque dicha norma carece de legitimación para incidir en el reparto constitucional de competencias.

Por todo lo anterior, solicita del Tribunal que dicte Sentencia, en la que: a) se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Junta de Galicia; b) se declare la nulidad del R.D.3.350/1983, de 21 Dic.; c) se declare que el calendario fijado en el acto de

constitución de la Comisión Mixta contiene un plazo resolutorio en materia de vivienda, anulando todo acto o disposición del Estado que suponga intervención en la materia; d) declare la obligación inmediata de la Administración del Estado de transferir los servicios de la materia; e) declare la nulidad del Real Decreto-ley 12/1980, de 26 Sep., por invadir las competencias de la Junta en materia de vivienda.

3. Por providencia de 30 May. 1984, la Sección Tercera acuerda tener por planteado el conflicto positivo de competencia, dándose traslado al Gobierno de la Nación para que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones estime convenientes (art. 82.2 LOTC), y comunicando la incoación del conflicto al Presidente del Tribunal Supremo, por si ante la Sala correspondiente de lo Contencioso-Administrativo estuviera impugnado o se impugnara el R.D. 3.350/1983, a los efectos previstos en el art. 61.2 LOTC.

Por escrito de fecha 19 Jun. 1984, comparece el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y solicita le sea prorrogado el plazo conferido para formular alegaciones, lo que se acuerda por providencia de 20 Jun. 1984. Por escrito de 10 Jul. 1984 la representación del Gobierno de la Nación formula sus alegaciones, oponiéndose a los argumentos de la Junta por las siguientes razones:

a) El R.D. 3.350/1983 regula las relaciones entre organismos estatales, que son los destinatarios directos de la norma, lo que excluye la competencia de la Comunidad como consecuencia del principio de territorialidad deducible del art. 37.2 EAG.

b) La exclusividad de la competencia en materia de vivienda difícilmente puede admitirse, porque el art. 47.1 C.E. impone una política a todos los poderes públicos, entre ellos el Estado, y, además, autorizan la intervención estatal los apartados 11 y 13 del art. 149.1 C.E.

c) No se han transferido aún competencias a la Junta de Galicia en materia de vivienda, por lo que queda legitimada la actuación estatal hasta tanto esa competencia no se transfiera. En relación con el calendario de traspaso acordado por la Comisión Mixta, éste en nada contiene un término resolutorio, sino que pretende asegurar el desenvolvimiento de un comportamiento sin garantizar el resultado final.

d) Por último, añade que la transferencia en materia de vivienda rural no implica la transferencia de todo el bloque de vivienda y que la propia Junta ha obstaculizado la obtención del acuerdo, rechazando las propuestas de la Administración del Estado.

Por todo lo anterior, solicita se declara la titularidad del Estado de la competencia ejercida en el R.D. 3.350/1983, de 21 Dic., que ha de ser aplicable en Galicia mientras no se logre el oportuno acuerdo de la Comisión Mixta creada al amparo de la Disposición transitoria cuarta EAG.

4. Por providencia de 14 Oct. último, se acordó señalar el día 16 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El objeto del presente conflicto es determinar a quién debe ser atribuida la competencia ejercitada por el Estado al dictar el Real Decreto 3.350/1983, de 21 Dic., que modifica el Real Decreto 2.974/1980, de 22 Dic., sobre condiciones de los convenios de encargo de construcción de viviendas por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (en adelante, IPPV) a sociedades estatales. Aunque prácticamente se impugnan por la Junta de Galicia todos

los preceptos del Decreto --por conexión o directamente--, los preceptos nucleares, aquellos que versan sobre la acción del Estado que entiende la Comunidad Autónoma que invaden competencias atribuidas a ella por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, pueden ser sintetizados como sigue:

1) Se autoriza al IPPV para celebrar convenios con sociedades estatales, a fin de realizar viviendas de protección oficial de promoción pública.

2) Se regula el procedimiento de contratación de las obras entre las sociedades estatales y las empresas privadas constructoras, así como las condiciones en que dichos contratos han de ser cumplidos. En dicho procedimiento desempeña un destacado papel el IPPV, que aprueba las adjudicaciones de obra y mantiene importantes facultades de control durante la ejecución.

Para defender su propia competencia la Junta de Galicia sostiene lo siguiente:

a) El Real Decreto 3.350/1983 versa sobre la materia de «vivienda» que la Constitución permite que asumen las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo (art. 148.1.3) y que en tal concepto ha sido asumida por Galicia, como se desprende del art. 27.3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 Abr., Estatuto de Autonomía para Galicia (en adelante, EAG). Esta atribución exclusiva implica la absoluta falta de capacidad del Estado para inmiscuirse en la materia, no ya en su regulación, sino también en su ejecución, concepto en el que hay que incluir el fomento, la promoción de ciertas actividades que se ejercitan en el Real Decreto 3.350/1983.

b) El Estado no puede intervenir en la materia ni siquiera alegando la existencia de un interés general que, si se aprecia, debería ser defendido mediante leyes armonizadoras (art. 150.3 C.E.).

c) Por último, no es obstáculo al pleno ejercicio de las competencias comunitarias el que no hayan sido transferidos los correspondientes servicios en el momento de planteamiento de la presente cuestión, y ello, básicamente, por dos razones: la noción de «vivienda» es inescindible y, habiendo sido transferidas competencias en materia de vivienda rural (Real Decreto 2.498/1983, de 20 Jul.), deben entender también transferidas las competencias en relación con otro tipo de viviendas, pues presentan problemas similares; además, la Disposición transitoria octava EAG establece un plazo máximo para proceder al traspaso de funciones, transcurrido el cual, al par que desaparece toda competencia del Estado sobre la materia que no se transfirió, se produce la asunción de la misma por la Comunidad.

2. El planteamiento y la pretensión de la Junta de Galicia sobrepasa con mucho el objeto específico sobre el que el conflicto se plantea --un determinado Real Decreto que regula condiciones generales de contratación relativas a determinados convenios con sociedades estatales--, e intenta centrarse sobre los problemas generales de la competencia en materia de vivienda y de los efectos del retraso por el Estado del traspaso a la Comunidad Autónoma Gallega de los servicios correspondientes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, conforme al art. 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma podrá plantear el conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, agotado el trámite del requerimiento formal, cuando considere que una disposición reglamentaria o un acto administrativo emanado por el Gobierno del Estado «no respeta el orden de competencias establecido» en el bloque de la constitucionalidad y «siempre que afecte a su propio ámbito» de autonomía.

Por consiguiente, es menester que la disposición presuntamente invasora o lesiva de las competencias autonómicas (el Real Decreto 3.350/1983, en este caso), transgreda el orden constitucional de competencias y, a la par, que afecte al ámbito de autonomía de la Comunidad

promotora del conflicto. El conflicto es, en consecuencia, un cauce reparador, sin que pueda utilizarse con funciones meramente preventivas ante posibles sospechas de actuaciones viciadas de incompetencia. Por ello, este Tribunal ha exigido la existencia de un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa vindicatio potestatis por el ente invadido que se ve despojado de su competencia, sin admitir planteamientos meramente preventivos o cautelares o virtuales o hipotéticos (SSTC 67/1983, de 22 Jul., y 95/1984, de 18 Oct.).

Ciertamente la naturaleza del conflicto de competencias le concede también una dimensión abstracta de control que va más allá de la norma concreta impugnada y la eventual declaración de nulidad de la misma, lo que se pone de manifiesto cuando el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el art. 76 de su Ley Orgánica, pronuncia una declaración general respecto de la titularidad de la competencia controvertida, declaración que fija e interpreta el orden de distribución competencial. Sin embargo, tal declaración se encuentra en una síntesis inescindible con el objeto inmediato del conflicto que no es sino el examen, y en su caso anulación, de la disposición viciada de incompetencia y generadora de la lesión constitucional. Pero lo que no puede tratar de obtenerse de forma directa es esa declaración de carácter general cuando no exista en realidad esa concreta vindicatio potestatis, y no se pretenda ejercer de forma directa e inmediata la competencia que ha sido ejercida por el Estado.

3. Aplicando estos principios a la presente controversia, resulta evidente que la pretensión de la Junta de Galicia no se refiere propiamente a reclamar la competencia para regular las condiciones generales de los convenios del IPPV con sus sociedades estatales, sino más bien para sostener que las competencias de promoción de viviendas que lleva a cabo el IPPV le corresponden dentro del territorio de Galicia, negando competencia al ente estatal al respecto. El Real Decreto objeto del conflicto se limita a regular la organización y el funcionamiento de unos servicios estatales y carece de virtualidad para producir por sí mismo invasión de competencia o despojo alguno, pues se trata de una norma con eficacia interna al aparato estatal. Sólo actuaciones concretas del IPPV dictadas en aplicación de esa normativa podrían, en su caso, ser constitutivas de una lesión competencial real y efectiva, pero esta eventualidad no ha sido denunciada como objeto del presente conflicto.

La inexistencia de una lesión real y efectiva de la competencia autonómica (como requisito para que el Tribunal entre en el fondo del asunto) parece manifiesta, no solo porque no se impugnan actuaciones concretas del IPPV con sociedades estatales encargadas de la construcción de viviendas en Galicia, sino, además, porque de forma sobrevenida al planteamiento del conflicto (el 25 May. 1984) se aprobó finalmente el Real Decreto 1.926/1985, de 11 Sep., por el que se transfirieron a Galicia las funciones y servicios en materia de vivienda, incluida la promoción pública de viviendas que hasta entonces realizaba el IPPV, tras prestarse por la Junta de Galicia, el 4 Jul. 1985, conformidad al Acuerdo de la Comisión de Transferencias de 28 Dic. 1983.

En definitiva, no solo no ha llegado a producirse, por la simple emanación del Real Decreto impugnado, una lesión real y efectiva de las competencias autonómicas para la promoción de viviendas de protección oficial (lo que impide entender que exista una controversia constitucional generadora de conflicto), sino que, además, la aparición sobrevenida al planteamiento del conflicto del Real Decreto 1.926/1985 de traspaso en este sector de materias habría hecho desaparecer el objeto real de la pretensión de la Comunidad Autónoma.

El fallo debe ser desestimatorio de las pretensiones de la recurrente sobre la nulidad del antes citado Real Decreto por inexistencia de despojo competencial o de lesión concreta, pues en

ningún caso la Junta de Galicia podría tener competencia para dictar reglas relativas a las condiciones internas de contratación entre entes estatales, al margen de cual fuera en cada caso el ámbito territorial de actuaciones de esos servicios estatales, sobre lo que el Real Decreto impugnado nada determinaba. No cabe, en consecuencia, entrar en el examen de las otras peticiones formuladas en la demanda, por ser todas ellas improcedentes, en relación con el objeto específico del presente conflicto. Tampoco es procedente pronunciar una declaración general sobre la titularidad de la competencia de la Junta de Galicia para la promoción de vivienda, que es, por otra parte, evidente, y no controvertida por la representación del Estado.

FALLO

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

Ha decidido

Que la titularidad de la competencia para dictar el Real Decreto 3.350/1983, de 21 Dic., correspondía al Estado.

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

Dada en Madrid, a 28 Oct. 1987.