

y la sanción, que exige mantener una adecuación entre la gravedad de la sanción y la de la infracción. Esa adecuación lleva al legislador a calificar el delito en un determinado nivel de gravedad fijando unas sanciones proporcionales a tal calificación, dentro de los que habrán de actuar los criterios de graduación, pero aplicada una determinada sanción a una específica infracción, la reacción punitiva ha quedado agotada. Dicha reacción ha tenido que estar en armonía o consonancia con la acción delictiva, y la correspondiente condena ha de considerarse como «autosuficiente» desde una perspectiva punitiva, por lo que aplicar otra sanción en el mismo orden punitivo representaría la ruptura de esa proporcionalidad, una reacción excesiva del ordenamiento jurídica al infringirse al condenado una sanción desproporcionada respecto a la infracción que ha cometido.

4. En el presente caso se declara, en los hechos probados de la Sentencia, que el procesado, hoy recurrente, penetró armado, junto con otra persona, en un establecimiento para robar y, tras diversos incidentes sangrientos, en el momento de la fuga obligó a dos personas a que los acompañara, dejándolas finalmente libres unas horas después. La Audiencia Provincial de Lugo condenó al recurrente por un delito con violencia en las personas del art. 501.4 del Código Penal, por causar lesiones y tomar dos rehenes para la fuga y por delitos de detención ilegal del art. 480 en relación con el 481, ambos del Código Penal, por haber privado de libertad a esas dos personas. La retención de dos personas por el recurrente ha sido considerada por el órgano de instancia constitutiva de dos tipos distintos de delito y, en función de ello, de tipos distintos de condena. En principio se trata de una interpretación de la Ley penal, en este caso de los preceptos que establecen la pena aplicable al tipo y la graduación de la misma, y el único modo de discernir la existencia del error que se dice patente debería llevar a este Tribunal al examen de los hechos para su subsumición en el tipo legal y la determinación de la pena a imponer, en consecuencia, de acuerdo con los preceptos del Código Penal, esta tarea incumbe a los Tribunales penales sin que, como ha dicho la STC 89/1983, este Tribunal, al examinar si se ha respetado el principio de legalidad contenido en el art. 25.1 C.E., pueda sustituir al Juez o Tribunal ordinario en esa subsumición y determinación una vez verificada la existencia de la previsión legal, de la sanción aplicada y la no manifiesta irrazonabilidad de la resolución sancionadora.

Sin embargo, en el presente caso la irrazonabilidad de la resolución sancionadora resulta manifiesta para el propio Tribunal Supremo, que ha admitido la existencia de un error en la Sentencia de la Audiencia Provincial consistente en que un mismo hecho «la privación a dos personas de su libertad ambulatoria, ha servido, primeramente, para subsumir la depredación violenta, en cuyo curso se cometió, en el núm. 4 del art. 501, caracterizando dicho atentado a la libertad como toma de rehenes y, a continuación, para considerar también perpetrados dos delitos de detención ilegal, imponiéndose al procesado, por el primero, una pena de once años de prisión mayor, y por cada uno de los otros dos, una pena de doce años y un día de reclusión menor».

Es decir, por unos mismos hechos tipificados como un único delito, robo con toma de rehenes, se ha impuesto una sanción duplicada, como si de varios delitos se tratara. El Tribunal Supremo admite que la solución elegida por el Tribunal de instancia «supone un gravísimo perjuicio para el reo», con infracción «al menos formal» del principio *non bis in idem* garantizado por el art. 25.1 C.E., así como que no han sido debidamente respetados en la Sentencia recurrida los principios de humanidad y proporcionalidad.

**27092** Pleno. Sentencia 155/1990, de 18 de octubre. Conflicto positivo de competencia 230/85. Promovido por la Junta de Galicia en relación con la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 15 de noviembre de 1984, por la que se autoriza un sistema de desplazamientos para la asistencia sanitaria especializada en la Seguridad Social.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Rubio Llorente, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González-Reguer, 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

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 230/85, promovido por la Junta de Galicia, representada por su Director general de lo Contencioso, contra la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 15 de noviembre de 1984, por la que se autoriza un sistema de

Resulta indubitado, por consiguiente, que la Sentencia de instancia ha incurrido en infracción del derecho fundamental del recurrente al *non bis in idem*, al no haber aplicado el órgano de instancia, como destaca el Ministerio Fiscal, el principio de especialidad rector del concurso de normas (art. 501 C.P.).

De acuerdo con el Tribunal Supremo, una vez impuesta al hoy solicitante de amparo la condena correspondiente al art. 501.4 del Código Penal, solución ésta la más favorable para el reo de acuerdo a la doctrina de la propia Sala Segunda del Tribunal Supremo, habían de entenderse los hechos cometidos como constitutivos de un solo delito de robo con violencia en las personas, por toma de «rehenes». Por ello carecerían de autonomía a efectos de sanción penal las dos detenciones ilegales que fueron objeto a su vez, con gravísimo perjuicio para el reo, de dos graves penas adicionales, llegándose así a un resultado condenatorio manifiestamente desproporcionado en la opinión razonada del Tribunal Supremo.

No habiendo sido posible al Tribunal Supremo, constreñido por los límites del recurso de casación, tutelar adecuadamente este derecho fundamental (para lo que no bastaría el eventual indulto de las dos condenas indebidamente impuestas), corresponde a este Tribunal llevar a cabo esa tarea mediante la anulación de la Sentencia condenatoria en la parte que vulnera el derecho fundamental reconocido en el art. 25.1 C.E., o sea en cuanto a las penas impuestas por la detención ilegal y de las que el Tribunal Supremo solicitaba el indulto.

En consecuencia, procede estimar el recurso y otorgar parcialmente el amparo en lo relativo a la violación del principio *non bis in idem* y, consiguientemente, anular las condenas impuestas al recurrente, en la letra d) del fallo de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Lugo de 23 de marzo de 1987, como autor de dos delitos de detención ilegal, concurriendo el agravante de reincidencia y, consistente en la pena, por cada uno de ellos, de doce años y un día de reclusión menor y la inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena.

#### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo solicitado por don Manuel González Nguyen. Y, en consecuencia,

1.º Reconocer el derecho del recurrente a no ser sancionado doblemente por un mismo delito.

2.º Anular la letra d) del fallo de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Lugo de 23 de marzo de 1987, y, en la medida que lo confirma, la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1988.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial Estado».

Dada en Madrid a quince de octubre 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.

desplazamientos para la asistencia sanitaria especializada en la Seguridad Social. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 21 de marzo de 1985 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito del Director general de lo Contencioso de la Junta de Galicia, planteando, en nombre de la Junta, y una vez agotada sin satisfacción la vía del requerimiento previo, conflicto positivo de competencia contra la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 15 de noviembre de 1984, por la que se autoriza un sistema de desplazamientos para la asistencia sanitaria especializada en la Seguridad Social. En el escrito se impugna la totalidad de la Orden ministerial y se solicita que se dicte Sentencia por la que se reconozca en su favor la titularidad en el ámbito territorial de Galicia de la competencia controvertida, así como que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la Orden. Todo ello en base a los siguientes fundamentos:

A) La disposición impugnada invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre la organización de los servicios relativos a la sanidad interior y a la Seguridad Social reconocidas por el art. 148.1.21 de la C.E., en relación a los arts. 33.1 y 37.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia (en adelante, E.A.G.). Según se señala en el

escrito de planteamiento, la delimitación de áreas territoriales (art. 2), su aprobación (art. 3), los criterios que se establecen (art. 4) y las facultades que se atribuyen a los Directores provinciales del INSALUD (arts. 1, 5 y 6) suponen una violación de la distribución territorial establecida por el Decreto de la Comunidad Autónoma de Galicia 126/1984, de 27 de julio, que, a su vez, se fundamenta en los arts. 32-35 del Real Decreto de Traspasos 1634/1980, de 31 de julio. Esta última disposición «concreta o determina las competencias estatutarias de que trae causa próxima» el contenido de la Orden ministerial impugnada, relativa a potestades materialmente incluidas en el ámbito de organización y programación que corresponde a las facultades ejecutivas de la Comunidad Autónoma. La Orden ministerial traslada tales potestades a las Direcciones Provinciales del INSALUD, incluidas actualmente, aunque sin perjuicio de su futuro traspaso, en el ámbito de la organización de la Administración del Estado. Además, añade, por su contenido, la disposición impugnada tampoco puede incluirse dentro de las bases la coordinación o la alta inspección en la materia que corresponden al Estado.

B) La competencia de ejecución que corresponde a la Comunidad de Galicia (art. 37.3 E.A.G.) «no puede delimitarse con arreglo a simples normas internas vinculadas a la potestad doméstica de la Administración», sino «de conformidad con normas reglamentarias de carácter general, dictadas por el Estado en desarrollo de su legislación»; por lo que la disposición impugnada incurre en insuficiencia de rango, al no atenerse a los términos del Estatuto de Autonomía. Los criterios organizativos que pretende imponer no tienen, por lo demás, apoyo ni en la legislación preconstitucional ni en el Real Decreto 137/1984, de 11 de enero (a su vez impugnado por la Junta de Galicia en el conflicto positivo de competencia núm. 402/84). Tampoco la disposición final tercera del Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, puede dar la cobertura legal necesaria, por cuanto incurre en inconstitucionalidad sobrevenida, ya que no se atiene a lo dispuesto por la Norma fundamental (arts. 82 y 86 C.E.), trasladando al Gobierno de la Nación las potestades reglamentarias y funciones ejecutivas más allá del orden competencial. Finalmente, se alega que el art. 43 C.E. establece, asimismo, una reserva legal en materia de salud pública que impide que puedan adoptarse medidas de organización al margen de una ley previa que establezca las bases de la organización sanitaria.

C) Por otra parte, se alega que los criterios organizativos que contiene la Orden ministerial impugnada «no pueden ser impuestos a la Comunidad Autónoma de Galicia durante la pendencia del traspaso de las funciones y servicios relativos al INSALUD». Aunque el Estado, dentro del calendario establecido para el traspaso, conforme a la disposición transitoria cuarta, 1.2 E.A.G., puede ejercer los servicios y facultades no traspasadas, tal ejercicio de competencia como «titularidad provisional y temporalmente delimitada y sujeta a término» no puede suponer un poder de disposición que devenga vinculante posteriormente para la Comunidad Autónoma. Según el acta del Pleno de la sesión constitutiva de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Galicia, celebrada el 12 de febrero de 1982, se fijó un calendario cuyo término para el traspaso del INSALUD finalizaba el 1 de enero de 1983. Transcurrido dicho plazo, se ha de entender cumplido el término fijado por la norma estatutaria y caducado el poder de disposición del Estado sobre la competencia. En favor de su tesis trae el recurrente a colación la vulneración de los arts. 1.256 C.C. y 9.1 y 14 C.E., por cuanto entiende que se aplican normas temporales en momentos distintos de los previstos por las mismas, y que se discrimina a la Comunidad de Galicia respecto de otras Comunidades Autónomas que en aquel momento ya tuviesen realizados los traspasos del INSALUD.

2. Por providencia de 27 de marzo de 1985, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó: 1.º Admitir a trámite el conflicto positivo de competencia; 2.º Dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; 3.º Dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviere impugnada o se impugnase la Orden; en cuyo caso, quedará en suspenso el proceso hasta la decisión del conflicto (art. 61.2 LÖTC), y 4.º Publicar la formalización del conflicto para general conocimiento en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. El Abogado del Estado, por escrito de 24 de abril de 1985, solicitó la concesión de una prórroga del plazo para alegaciones por diez días más. Concedida dicha prórroga por providencia de la Sección Primera del Tribunal de 24 de abril de 1985, el Abogado del Estado, por escrito de 10 de mayo de 1985, solicitó que se declarase la titularidad estatal de la competencia controvertida y formuló las siguientes alegaciones:

A) La alegación fundamental de los recurrentes estriba en la naturaleza organizativa y ejecutiva de la materia regulada por la Orden ministerial. Al respecto, el recurrente ignora la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la STC 25/1983 sobre las competencias no transferidas que requieran medios personales y materiales. «El loable esfuerzo de construcción dogmática» de la representación de la Junta de

Galicia —señala el Abogado del Estado— no puede llevar a aceptar que la reserva de competencias en favor de las Comisiones Mixtas de Transferencias alcance al establecimiento de un calendario (STC 76/1983, fundamento jurídico 28) que comporte términos resolutorios. El legislador estatutario, al redactar la disposición transitoria cuarta, 1.2 E.A.G., era consciente de la cortadía de ese supuesto plazo de dos años para concluir el complejo proceso de transformación del modelo de organización territorial del Estado. Pero, además, y dado el mecanismo de comisiones rigurosamente paritarias para los traspasos, la falta de fijación en la norma estatutaria de un plazo máximo para la transferencia es congruente con la naturaleza estrictamente consensual del acuerdo a alcanzar por la Comisión Mixta; acuerdo que por definición no puede imponerse a quienes han de alcanzarlo mediante el establecimiento de un término fatal o improrrogable. En tal sentido, la condición de transitoria pendencia aludida por la Junta de Galicia respecto del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente atribuidas no vendría dada por la existencia de un término, sino de una condición, consistente en la consecución de un acuerdo en el seno de la Comisión Mixta. Esta condición, a su vez, operaría respecto del pleno ejercicio de las titularidades competenciales con una eficacia suspensiva, no resolutoria, del transitorio ejercicio estatal, cuya necesidad se deriva del principio de continuidad de los servicios públicos.

Es cierto, sin embargo, que la disposición transitoria cuarta, 1.2 E.A.G., impone el establecimiento de un calendario, y que, dentro de los dos años, desde la constitución de la Comisión Mixta se determine el término en que habrán de completarse los traspasos. Pero el que ese término venga acordado por la propia Comisión Mixta deja claro que no vincula a un resultado y que la observancia del término queda condicionada a la obtención de los acuerdos precisos por las representaciones que integran la Comisión Mixta, de forma que, si transcurrido el término, no se han obtenido tales acuerdos, resultará inevitable que la propia Comisión los prorrogue. Por todo ello, el incumplimiento del calendario establecido y de los términos fijados para completar el proceso de transferencias alcanza un significado en el plano de la responsabilidad política de las dos partes, pero nunca producirá el efecto jurídico de hacer equivaler la falta de obtención de acuerdo a las determinaciones que de forma necesaria y no reemplazable han de constituir el objeto del mismo.

B) Por lo que respecta a la inconstitucionalidad sobrevenida del Real Decreto-ley 36/1978 y a la caducidad de la deslegalización en el mismo contenida, el Abogado del Estado precisa dos cuestiones. En primer lugar, no procede la aplicación al mismo de las condiciones establecidas por el art. 86 C.E., puesto que se trata de una norma anterior a la entrada en vigor de la Constitución. Conforme a la STC 15/1981, fundamento jurídico 7.º, el principio de legalidad que se traduce en la «reserva absoluta» de ley no incide en las disposiciones nacidas al mundo del Derecho con anterioridad a la promulgación de la Constitución. Y, en segundo lugar, la deslegalización operada por la disposición adicional segunda, 3, del Decreto-ley 36/1978, en cuanto no afecta a materia reservada constitucionalmente a la Ley, no ha perdido su vigencia. Concluye el escrito señalando la inadecuación de la vía de conflicto para dirimir la legalidad de una disposición reglamentaria, que en todo caso corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (SSTC 32/1983 y 68/1984).

4. Por providencia de 16 de octubre de 1990 se señaló para deliberación y votación el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 15 de noviembre de 1984, contra la que se dirige el presente conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Galicia tiene por objeto, como explicita su preámbulo, adecuar la organización sanitaria de la Atención Primaria de la Seguridad Social en aquellas áreas de población rural en las que, por no disponer de asistencia especializada *in situ*, sus habitantes se ven forzados a realizar frecuentes y costosos desplazamientos. Con la finalidad de paliar estos inconvenientes, la Orden ministerial regula un sistema de desplazamientos de médicos especialistas y personal sanitario y auxiliar a aquellos lugares en que la demanda lo justifique y la infraestructura de equipamiento lo haga eficaz y posible. A tales efectos, la Orden impugnada faculta a las Direcciones Provinciales del INSALUD para que autoricen tales desplazamientos (art. 1), delimiten las áreas territoriales de actuación de acuerdo con los factores que establece la propia Orden (art. 2), y fijen la periodicidad, horario, localización de la prestación del servicio, así como la población con derecho a la misma (art. 3). Asimismo, se delimitan estas facultades de autorización en relación al personal (arts. 4 y 5) y, finalmente, se establece un régimen de indemnización económica para el personal y de compensación de los gastos de desplazamiento (art. 6).

Contra la totalidad de esta Orden ministerial se dirige el escrito de planteamiento de conflicto interpuesto por la Junta de Galicia, cuyas alegaciones, no obstante su falta de claridad, pueden sintetizarse en una triple motivación. En primer lugar, se imputa a la disposición impugnada la invasión de competencias ejecutivas en materia de organización de la sanidad, cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma

de Galicia en virtud de los arts. 33.1 y 37.3 E.A.G., al amparo del art. 148.1.21 C.E. En segundo lugar, se entiende que la disposición impugnada incurre en una insuficiencia de rango, puesto que delimita una competencia ejecutiva careciendo de apoyo en leyes o normas reglamentarias de carácter general. Y en tercer y último lugar, se alega que hallándose pendiente la transferencia de servicios a Galicia en materia del INSALUD, y habiéndose incumplido el calendario fijado por la Comisión Mixta de Transferencias (disposición transitoria cuarta, 1.2, E.A.G.), ha de entenderse caducado el poder de disposición del Estado sobre dicha competencia.

Por razones de orden público procesal hemos de examinar con carácter previo si, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en el presente proceso constitucional nos hallamos ante un auténtico conflicto de competencia. Puesto que, caso de carecer de objeto idóneo el conflicto —como recientemente advertíamos en la STC 54/1990, fundamento jurídico 1.º— no procedería un pronunciamiento de los previstos en el art. 66 LOTC. Por consiguiente, analizaremos seguidamente cada uno de los motivos alegados por la Junta de Galicia contra la Orden ministerial, procediendo por orden inverso al de su formulación.

2. La representación de la Junta de Galicia en sus alegaciones se extiende acerca del incumplimiento de lo dispuesto por el art. 13 del Real Decreto 581/1982, de 26 de febrero, sobre normas de traspaso de servicios del Estado a Galicia y funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias dictado al amparo del párrafo 1.º, apartado segundo, de la disposición transitoria cuarta E.A.G., que establece un plazo máximo de dos años a contar desde la constitución de la comisión para «acordar formalmente el término dentro del cual tendrá que completar la totalidad de los traspasos en la función que tiene encomendada». Habiéndose incumplido dicho plazo para disponer el traspaso del INSALUD (1 de enero de 1983), habría caducado —en opinión de aquélla— el poder de disposición del Estado sobre dicha competencia. Sin que sea preciso entrar en este momento en el debate sobre la naturaleza de estos plazos, este Tribunal ya con anterioridad a la interposición de este conflicto había precisado cuál es la naturaleza y valor de los Decretos de transferencias, en el sentido de que no son normas de atribución de competencia (SSTC 25/1983, 113/1983, 125/1984, 48/1985, y muchas otras) y, 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 son transferidos» (STC 25/1983, fundamento jurídico 3.º). Y abundando en este sentido, se ha dicho que, aunque asumida la competencia por un precepto estatutario, puede el Estado seguir ejerciéndola provisionalmente hasta tanto no se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios (STC 143/1985, fundamento jurídico 9.º). Todo lo cual resulta, como señala el Abogado del Estado, de la necesidad derivada del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Si el efectivo traspaso de los servicios del INSALUD a Galicia no se había realizado en el momento de plantear este conflicto (ni tampoco hasta el momento de dictar esta sentencia), estando pendiente de que se alcance el correspondiente acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencias, de composición paritaria, con independencia de a quien corresponda la titularidad de la competencia, al Estado o a Galicia en su ámbito territorial, lo que ahora se está planteando no es que una disposición del Estado «no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes» (art. 63.1 LOTC), sino, lo que es bien distinto, que se ha producido una omisión o falta de actividad en el traspaso de los servicios a Galicia. Y ello, como es evidente, no encaja en el objeto del conflicto positivo de competencia cuya resolución corresponda a este Tribunal, consistente en una acción positiva de invasión de la esfera competencial del ente.

Si con lo anterior queda descartada como objeto idóneo del conflicto positivo de competencia la omisión del traspaso de servicios, no resulta ocioso dar respuesta a la alegación ligada a la anterior, añadida a mayor abundamiento por la representación de la Junta con invocación del art. 14 C.E., relativa a la «discriminación» que se produciría en contra de la Comunidad Autónoma de Galicia por el distinto ritmo seguido respecto de otras Comunidades en el traspaso de servicios en materia sanitaria. Como ya dijimos en nuestras SSTC 76/1983, fundamento jurídico 28, 95/1984, fundamento jurídico 3.º, y 182/1988, fundamento jurídico 3.º, el traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas no se configuró como un proceso uniforme, sino como el resultado de diversos procesos que por su naturaleza habrían de originar diferencias en el tiempo y en el contenido de los traspasos. Diversidad o falta de uniformidad que es propia de la configuración del Estado de las Autonomías y sobre cuya constitucionalidad ya se ha pronunciado este Tribunal.

3. De manera complementaria a lo anterior, alega la representación de la Junta de Galicia que la Orden ministerial impugnada incurre en insuficiencia de rango al no tener ningún apoyo ni en Ley ni en normas reglamentarias de carácter general. Si bien desde las SSTC 32/1983 y 42/1983 este Tribunal ha venido sosteniendo que el problema del rango de la norma a través de la que se ejerce una competencia puede

constituir uno de los aspectos del orden de competencias establecido en la Constitución (art. 63.1 LOTC) y, en cuanto tal, puede ser controvertido en un conflicto de competencia, aunque no como objeto principal, posteriormente la STC 12/1985, fundamento jurídico 2.º, precisó que la insuficiencia de rango sólo puede ser objeto de conflicto de competencia cuando se relacione con la determinación de las bases, cuando se reduzcan las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas o cuando algún precepto de rango constitucional haya previsto el ejercicio de la competencia estatal por un preciso y específico órgano. No hallándose la Orden ministerial aquí impugnada incluida en ninguno de los supuestos reseñados, ni apartándose por el promotor del conflicto argumentación alguna en su favor, puede concluirse fácilmente —como repetidamente se ha hecho en otros casos (SSTC 7/1985, 13/1988 y 186/1988)— que la alegada insuficiencia de rango imputada a la Orden ministerial no es tampoco en este caso el objeto idóneo, o más exactamente, la *causa petendi* adecuada, del conflicto de competencia.

4. Descartadas las anteriores alegaciones, resta, por último, examinar si se ha producido la alegada invasión de competencias, imputada a la Orden ministerial, que pueda constituir objeto idóneo del conflicto competencial.

En efecto, desde sus primeros pronunciamientos (STC 25/1981) este Tribunal Constitucional ha venido delimitando el significado del objeto del conflicto positivo de competencia a partir de la sucinta caracterización ofrecida por los art. 62 y 63 LOTC. En este sentido, se señaló, sucesivamente, que su finalidad es la de determinar el titular de una competencia cuando con motivo de una disposición, resolución o acto se entiende que uno de sus titulares invade el ámbito competencial de otro (STC 32/1981, fundamento jurídico 1.º); que la no impugnación de una disposición general no implica la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación a la aplicación de aquélla (STC 26/1982, fundamento jurídico 1.º); que el único objeto posible de un conflicto de competencia es el orden de competencias y sólo él (STC 32/1983, fundamento jurídico 1.º); que no es misión de este Tribunal llevar a cabo declaraciones interpretativas y, por tanto, «si en las normas esgrimidas la invasión de competencias no se produce el conflicto no puede prosperar» (SSTC 67/1983, fundamento jurídico 3.º; 95/1984, fundamento jurídico 2.º; y 13/1988, fundamento jurídico 4.º). Llegándose incluso a declarar su falta de jurisdicción por el ATC 886/1988 en un conflicto positivo de competencia promovido por una Comunidad Autónoma en el que no se planteaba una verdadera controversia competencial, porque «no puede dilucidarse en el conflicto positivo de competencia la corrección jurídica de las relaciones entre aquél [el Estado] y éstas [las Comunidades Autónomas], si el acto impugnado no comporta al mismo tiempo una alteración del «orden de competencias»» (fundamento jurídico 1.º).

La anterior recapitulación de la doctrina de este Tribunal, aunque no es extrapolable mecánicamente de los supuestos concretos en los que se formuló, y muy en particular, la del Auto citado, que se dictó en trámite de admisión inicial y frente a una alegación no equiparable a la invasión de competencia que sostiene la Junta de Galicia en el presente caso, si que especifica el significado de la afectación del propio ámbito de autonomía que prescribe como elemento sustantivo del objeto del conflicto positivo de competencias el art. 63.1 LOTC. Y para lo que aquí interesa, nos permite apreciar la falta de objeto idóneo, respecto a la supuesta invasión competencial, en el planteamiento de este conflicto.

En efecto, aparte de que la Orden ministerial impugnada, como resulta de su simple lectura, es una mera norma de organización de un servicio de prestación sanitaria dirigida a los Directores provinciales del INSALUD, y por tanto una norma con eficacia interna al aparato estatal que no puede afectar al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de Galicia, lo cierto es que —con independencia de la presunta titularidad de competencia que aquí se reclama a favor de Galicia en virtud de su Estatuto y que no se discute—, el Gobierno de la Nación en el ejercicio de competencias reglamentarias en el ámbito territorial que le corresponde, ya sea el de Comunidades Autónomas que no dispongan de competencia en la materia, ya sea el de Comunidades Autónomas que teniendo competencia asumida en sus Estatutos no han recibido todavía el traspaso de servicios correspondiente (como así ocurre en el caso de Galicia respecto del INSALUD), puede —como hemos señalado anteriormente— dictar sus normas reglamentarias en la materia hasta que se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios, evitando así vacíos de actividad por la necesaria continuidad en la prestación de los servicios públicos. Y todo ello, sin que el Estado —como se dijo en la citada STC 95/1984, fundamento jurídico 2.º— venga obligado constitucionalmente a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas.

Así pues, también respecto de la invocación de invasión competencial frente a la Orden ministerial de 15 de noviembre de 1984, el conflicto carece de objeto idóneo para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la titularidad de la competencia controvertida (art. 66 LOTC).

5. Una vez analizado el objeto y los distintos motivos de impugnación en que se apoya el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Galicia contra la Orden de 15 de noviembre de 1984, los diferentes argumentos desarrollados a lo largo de los fundamentos jurídicos anteriores confluyen en una misma conclusión: Esta Orden ministerial contra la que se dirige la reclamación de competencia no es el objeto idóneo, según lo define el art. 63.1 LOTC, para el planteamiento de un conflicto de competencia, y ni la insuficiencia de rango ni la omisión en el traspaso de competencia son, en el presente caso, una *causa petendi* adecuada para que este Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre la titularidad de una competencia controvertida. Tratándose pues de una cuestión de orden público procesal y, por consiguiente, obstativa del conocimiento del fondo del asunto, no podemos entrar a conocer de las pretensiones que formulan las partes de este proceso.

6. De acuerdo con lo anterior, sólo nos queda por concretar el contenido de nuestro pronunciamiento. El art. 66 LOTC al determinar el fallo de la sentencia que resuelva un conflicto positivo de competencia dispone que «declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de Derecho creadas al amparo de la misma». Se contempla, pues, únicamente la resolución del conflicto positivo de competencia cuando el objeto y la pretensión sustentada en el proceso sean los adecuados a los establecidos por la Ley. En el presente caso, sin embargo, ya hemos señalado que ni hay objeto ni *causa petendi* propias de un conflicto positivo de competencia. Si por un lado no hay objeto,

y por el otro no hay causa de pedir, no podemos entrar a examinar el fondo del asunto y, menos aún, pronunciarnos —como se solicita en el *petitum* del escrito de la Junta de Galicia y del escrito del Gobierno de la Nación— acerca de a quién corresponde la titularidad de la competencia, puesto que, como ya manifestamos en la STC 95/1984, fundamento jurídico 4.º, no tiene este Tribunal necesidad de pronunciarse sobre un conflicto que no se ha producido. Todo lo cual nos lleva, en coherencia con la competencia jurisdiccional que por su Ley Orgánica tiene atribuida este Tribunal, a dictar un pronunciamiento desestimatorio del conflicto, sin que proceda declaración alguna sobre la titularidad de la competencia.

### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el 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 18 de octubre de 1990.—Firmado: Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rubricado.

**27093** Pleno. Sentencia 156/1990, de 18 de octubre. Conflicto negativo de competencia 566/1985. Promovido por particulares en relación con las medidas no adoptadas por la Administración del Estado ni por la Comunidad Autónoma del País Vasco conducentes al cumplimiento de Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Bilbao, recaída en autos sobre despido. Inexistencia de objeto de conflicto competencial.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por 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 José Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el conflicto negativo de competencia núm. 566/1985, promovido por la Procuradora de los Tribunales, doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre y representación de don Angel Prieto Ramos, doña María Carmen Santamaría Huerta y doña Hortensia Beato Fernández, contra el escrito de la Secretaría de Despacho del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 17 de enero de 1985, en el que se declara que es la Comunidad Autónoma del País Vasco quien debe tomar las medidas conducentes al cumplimiento de la Sentencia de la entonces Magistratura de Trabajo núm. 1 de Bilbao, de 13 de octubre de 1983, y contra el escrito del Viceconsejero para la Administración y la Función Pública, de 21 de mayo de 1985, por el que dicha Comunidad Autónoma se inhibe del conocimiento del asunto. Han sido partes el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Faustino López de Foronda Vargas, y el Gobierno de la Nación, representado por el Letrado del Estado, y Magistrado Ponente don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal Constitucional de 20 de junio de 1985, doña Elisa Hurtado Pérez, Procuradora de los Tribunales y de don Angel Prieto Ramos, doña María Carmen Santamaría Huerta y doña Hortensia Beato Fernández, deduce demanda en solicitud de planteamiento de conflicto negativo de competencia entre la Administración del Estado —Ministerio de Trabajo y Seguridad Social— y la Comunidad Autónoma del País Vasco —Consejería para la Administración y la Función Pública— en relación con las medidas conducentes al cumplimiento de la Sentencia de la entonces Magistratura de Trabajo núm. 1 de Bilbao, de 13 de octubre de 1983, recaída en Autos sobre despido.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda, según se desprende de la misma y de la documentación que se acompaña, son los siguientes:

a) La entonces Magistratura de Trabajo núm. 1 de Bilbao dictó Sentencia el 13 de septiembre de 1983 sobre despido de los actores todos ellos trabajadores que prestaron servicios como Profesores en un Centro dependiente de la ya extinguida Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (AISS). En la Sentencia precitada, se declaró la nulidad del despido de los actores y se condenó a la Administración demandada a readmitirlos en su puesto de trabajo y al abono de los salarios dejados de percibir desde la fecha del cese hasta que la readmisión tuviera lugar.

b) Presentada por los actores una solicitud para que se diera cumplimiento a dicha Sentencia ante la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Vizcaya, obtuvo respuesta en el escrito de la Secretaría de Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, de 17 de enero de 1985, en el que, con fundamento en un informe que se adjuntaba de la asesoría jurídica de este Departamento, se decía que era la Comunidad Autónoma del País Vasco quien debía tomar las medidas conducentes a la ejecución de la Sentencia dictada. El fundamento de esta decisión se encontraba en haber pasado el Centro educativo de la AISS donde prestaron sus servicios los trabajadores a la titularidad del Instituto Social de Tiempo Libre, Organismo cuyas funciones y servicios fueron objeto de transferencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco en el Real Decreto 2698/1981, de 30 de octubre; en virtud de ello, se entendía que, al asumir la Comunidad Autónoma las funciones y servicios en esta materia, debía también asumir «la titularidad de los deberes jurídicos que procedían de las relaciones anteriores»; bien en cuanto «cargas» y dado que la asunción de competencias configuran un fenómeno de sucesión *ope legis* por Ministerio de la Constitución y del Estatuto de Autonomía y, en su caso, del Real Decreto de traspaso; o bien en cuanto subrogación del nuevo titular en los derechos y obligaciones laborales del titular anterior (art. 44.1 del Estatuto de los Trabajadores).

c) Tras dirigirse los actores a la Viceconsejería de Administración y Función Pública de la Comunidad Autónoma del Gobierno Vasco con idéntica petición, recibieron respuesta en un escrito, de fecha 21 de mayo de 1985, en el que se declaraba que no correspondía a la Administración de esa Comunidad Autónoma la competencia para resolver la pretensión de los trabajadores por lo que la Administración autonómica se inhibía del conocimiento del asunto y se entendía que era competencia del Ministerio de Trabajo dar cumplimiento a la Sentencia de referencia; asimismo, se indicaba a los actores que en el plazo de un mes desde la notificación de este escrito podían deducir demanda de conflicto negativo de competencias ante el Tribunal Constitucional, conforme a lo dispuesto en el art. 68 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC).

A juicio de la Administración autonómica, los trabajadores que inician este proceso constitucional no fueron realmente transferidos al Organismo Autónomo Instituto Social del Tiempo Libre, Organismo creado por el Real Decreto 691/1979, de 20 de febrero, pues con anterioridad a esa fecha (el 2 de octubre de 1978) vieron extinguida su relación laboral con la AISS (y en definitiva con el Ministerio de