

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado por don Antonio Seguí Tur y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva.

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia, de 22 de marzo de 1994, de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, recaída en recurso de apelación, rollo núm. 87/94.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior al pronunciamiento de tal resolución, a fin de que la Sala conceda al recurrente en amparo la posibilidad de subsanar el defecto de acreditación del pago o consignación de las rentas vencidas, antes de adoptar la resolución que proceda.

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

Dada en Madrid, a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmados y rubricados.

17810 *Pleno. Sentencia 101/1995, de 22 de junio de 1995. Conflicto positivo de competencia 616/1987. Promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria frente al Gobierno del País Vasco en relación con ciertos actos del Gobierno vasco en el municipio de Villaverde de Trucíos. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carlos Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 616/87, promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, frente al Gobierno del País Vasco, en relación con ciertos actos que se han llevado a cabo en el municipio de Villaverde de Trucíos. Ha sido parte el Gobierno del País Vasco, representado y defendido por don Javier Balza Aguilera y don Ignacio López Cárcano. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Presidente, don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 9 de mayo de 1987, el Letrado de la Dirección Jurídica Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria doña Mave García de los Ríos Cobo, en representación de su Consejo de Gobierno, promovió conflicto positivo de competencia frente a ciertos actos del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco realizados en el municipio de Villaverde de Trucíos.

2. La fundamentación jurídica del presente conflicto, según se expone en la demanda, es la que sigue:

a) Con fecha 30 de enero de 1987, el Consejo de Gobierno de Cantabria tuvo conocimiento de que, por un Departamento o Servicio del Gobierno vasco, se habían practicado análisis en la red de abastecimiento de agua del Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos, y comunicado el resultado de los mismos al Jefe Local de Sanidad de dicho municipio. Por este motivo, la Comunidad Autónoma de Cantabria indagó sobre cuáles eran las actuaciones que, por parte de organismos dependientes del Gobierno vasco, se venían realizando dentro del término municipal de Villaverde de Trucíos y de dichas indagaciones se llegó al conocimiento de que dentro del territorio de dicho municipio se estaban llevando a cabo obras por personal funcionario del Gobierno vasco, utilizando materiales y vehículos de la Diputación Foral de Vizcaya. Asimismo, se pudo saber que la Policía Autonómica vasca estaba ejerciendo las funciones que sólo dentro del territorio de dicha Comunidad Autónoma puede realizar, suplantando de hecho las competencias que corresponden a la Guardia Civil de Tráfico en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

b) Ante tales hechos, y si bien es cierto que sólo en lo que se refiere a los análisis de aguas se disponía de la apoyatura documental suficiente, el Consejo de Gobierno de Cantabria adoptó, en su reunión del día 19 de febrero de 1987, el Acuerdo de dirigir al Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco requerimiento de incompetencia por invadir las competencias en un municipio cual es el de Villaverde de Trucíos, comprendido dentro de los límites administrativos de la que constituía la Provincia de Santander, y que por lo tanto, queda incluido en el ámbito territorial y competencial exclusivo del Ente autonómico que es la Diputación Regional de Cantabria. En el requerimiento se tachaban de incompetentes los siguientes actos: Realización de análisis oficiales de las aguas de la red de Villaverde de Trucíos; realización de obras en el término municipal de Villaverde de Trucíos por personal funcionario y unificado del Gobierno vasco; y la imposición de multas y sanciones dentro del territorio del municipio de Villaverde de Trucíos.

c) Por escrito de fecha 8 de abril de 1987, el Gobierno vasco comunicó a la Diputación Regional de Cantabria que no atendía a dicho requerimiento por considerar que concurría indeterminación en la delimitación de los actos que se le imputaban, el momento en que tuvieron lugar y la norma en virtud de la cual estaban viciados. Frente a este Acuerdo, el Letrado del Consejo de Gobierno de Cantabria entiende que los hechos a que el requerimiento de incompetencia se contrae han sido debidamente concretados; de ello es prueba evidente el documento que en fotocopia se acompaña, en la que claramente aparece el escudo del País Vasco y la fecha de su remisión al Jefe Local de Sanidad de Villaverde de Trucíos, por lo que el Consejo de Gobierno de Cantabria difícilmente pudo tener conocimiento de tales hechos sino en fechas muy posteriores a la del escrito de remisión referido de 9 de enero de 1987. En cuanto

a la alegación del Gobierno vasco sobre la determinación de las normas por las que resulte viciado el acto impugnado, del requerimiento se desprende que la fundamentación jurídica no puede ser otra más que la intromisión del Gobierno vasco actuando en un territorio fuera de su ámbito territorial, en virtud de lo dispuesto en el art. 2 de la Ley Orgánica 2/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cantabria, que determina que forman parte de su territorio todos los Ayuntamientos que en aquel momento constituían la Provincia de Santander, cual es y sigue siendo el Ayuntamiento de Trucíos, pues no parece sino que el Gobierno vasco está ya dando por concluido satisfactoriamente para sus intereses el contencioso de la incorporación del Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos al territorio sometido a su jurisdicción.

d) Aunque el Letrado del Consejo de Gobierno cántabro considera más que suficiente la invocación como norma infringida la de la extralimitación de las actuaciones del Gobierno vasco fuera del territorio de su competencia, en cuanto a lo que se refiere al hecho concreto de haberse permitido el intervenir en la realización de análisis de aguas potables en un municipio, fuera de su territorio, invoca además, y a mayor abundamiento, el art. 23 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, que otorga a esta Comunidad Autónoma competencia en materia de Sanidad, competencia expresamente transferida por el Real Decreto 2030/1982, de 24 de julio. Y con respecto a la imposición de multas y a la invocada actuación de la Policía Autónoma Vasca señala que las competencias de Policía de Tráfico en la Comunidad Autónoma de Cantabria corresponden a la Dirección Territorial de Tráfico quien las ejerce con la intervención de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

e) Por último y en cuanto a la impugnabilidad de los actos, la representación del Consejo de Gobierno de Cantabria se remite, sin más argumentación, a la STC 143/1985, fundamento jurídico 3.º, en la que el conflicto a dilucidar lo había motivado un acta de inspección levantada por un funcionario del Ministerio de Cultura, situación, a su parecer, muy similar a la que se plantea en el presente proceso.

En virtud de lo expuesto, se solicita se dicte Sentencia por la que se declare la incompetencia del Gobierno vasco para la realización de los actos descritos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Y, asimismo, la incompetencia del Gobierno vasco para la realización de cualquier acto o intervención de cualquier clase fuera del territorio de dicha Comunidad Autónoma y, por lo tanto, dentro del de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Mediante otrosí I se interesa el recibimiento a prueba, señalando a tales efectos las dependencias y organismos del Gobierno vasco, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, Notaría de Castro Urdiales y cualesquiera otros archivos públicos o privados en los que pudiera existir documentación para el esclarecimiento y probanza de los hechos. Por otrosí II se expone que se acompaña fotocopia de un informe del Instituto Vasco de la Salud, que por sí solo podría motivar el conflicto de competencia.

3. Por providencia de 20 de mayo de 1987, la Sección Tercera del Pleno acordó admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos que a ella se adjuntan al Gobierno vasco por conducto de su Presidente, con el fin de que formulase las alegaciones que estimara procedentes en el plazo de veinte días; dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Territorial de Bilbao para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, a los fines previstos en el art. 61.2 LOTC; publicar la incoación del conflicto en el «Boletín

Oficial del Estado», del País Vasco y de Cantabria, para general conocimiento; y diferir a su día el Acuerdo sobre la petición del recibimiento a prueba que se efectúa en el primer otrosí de la demanda.

4. Mediante escrito registrado el día 2 de junio de 1987, el Abogado del Estado, como representante del Gobierno de la Nación, solicitó su intervención en el proceso conflictual, dado que una de las «actuaciones» objeto del presente conflicto positivo parecía interferirse en las competencias estatales reconocidas en los arts. 149.1, 21 y 29 C.E., y que se dispusiera el traslado al Gobierno de la Nación del escrito de formalización del conflicto, para formular alegaciones y, en su caso, aportar documentos.

5. Los Letrados de la Comunidad Autónoma del País Vasco presentaron su escrito de alegaciones, en representación de su Gobierno, en fecha 19 de junio de 1987.

a) Los fundamentos jurídicos materiales del referido escrito se encabezan con una exposición del concepto de territorialidad, concurrente en el ejercicio de la potestad autonómica, con base en la jurisprudencia constitucional sobre dicho concepto (SSTC 37/1981, 72/1983, 96/1984) y se concluye en esta introducción que, en virtud del límite general de territorialidad en el ejercicio de funciones públicas, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene vedado, en primer lugar, la realización de actos en su territorio que pretendan efectos jurídicos extraterritoriales de carácter principal, no instrumental o, en segundo lugar, el ejercicio directo extraterritorial de potestades propias. Cualquiera de estas modalidades de ejercicio vulneraría las competencias del Ente en cuyo territorio tenga lugar. Sin embargo, entiende la representación del Gobierno vasco, que no resultan encuadrables en estos supuestos ninguno de los actos que en la demanda se afirma ha realizado su Comunidad Autónoma en el municipio de Villaverde de Trucíos. Sentado este punto de partida se procede a examinar cada uno de los actos que se imputan.

b) En primer lugar, y en relación con la actuación que la Comunidad Autónoma de Cantabria tacha viciada de incompetencia, consistente en el análisis de aguas procedentes de la red de Villaverde de Trucíos, la representación vasca opone argumentos de carácter formal y de carácter material. En cuanto a los primeros, entiende que requisito formal de carácter previo que requiere todo acto que una parte pretenda mantener como objeto de un conflicto positivo de competencia es el preceptivo requerimiento de incompetencia que el órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma que considera vulnerada su competencia, ha de realizar a la Comunidad Autónoma de la que el acto dimana (art. 63.1 y 5 LOTC). Además, la LOTC dispone, fundamentalmente en el art. 63, un conjunto de requisitos que dicho trámite ha de reunir. Desde esta perspectiva, entienden los Letrados del Gobierno vasco, que el requerimiento formulado por el Consejo de Gobierno cántabro incumplía cuatro de los requisitos exigidos en el mencionado artículo de la LOTC, a saber: a) En relación con la determinación del acto objeto del requerimiento, al escrito de demanda se adjunta fotocopia del informe sanitario de aguas y un oficio de remisión que, en términos del oponente, concretan el acto que se impugna. Sin embargo, con ocasión del requerimiento dirigido al Gobierno vasco únicamente se hacía referencia, según puede comprobarse en el Documento 2.º adjunto, a una indeterminada actividad de «realización de análisis oficiales de las aguas de la red de Villaverde de Trucíos». Se omitió, pues, toda referencia al acto que ahora se convierte en el centro de la impugnación, lo que imposibilitó su identifi-

cación en cuanto al órgano, plazo, procedencia, etc. b) Tampoco se especificaba con claridad las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio traía causa. c) En cuanto a la determinación del plazo, de la descripción llevada a cabo en el requerimiento resulta imposible el control de cumplimiento del plazo de dos meses para su propia formulación. d) Y finalmente, se incumplió la dación de cuenta al Estado del trámite efectuado, de acuerdo con lo establecido en el art. 62.2 LOTC. Siendo rechazable el requerimiento por tales motivos, resulta igualmente rechazable el conflicto actual que le sigue ya que carece de un requerimiento previo en forma.

A estos motivos formales, la representación del Gobierno vasco añade diversas cuestiones de carácter material en oposición a lo alegado por la parte cántabra. Desde esta perspectiva, se constata que del documento que la demanda presenta únicamente se obtiene que el agua examinada procede de la red de Villaverde de Trucíos, lo que no quiere decir exactamente que la muestra se haya obtenido en el territorio de dicho municipio. Sin embargo, y aún suponiendo que la muestra de agua se hubiera recogido en este municipio, no se habría producido invasión competencial alguna porque la recogida de una muestra de agua no puede en ningún caso ser entendida como un acto administrativo, ni como el ejercicio de potestad o competencia de esta parte. Ello constituye un simple hecho totalmente admisible según la jurisprudencia constitucional antes citada, al ser accesorio e instrumental de un interés propio cual es la garantía de sanidad de las aguas colindantes y próximas a su territorio. Una invasión competencial hubiera supuesto que personal del Gobierno vasco realizara actos derivados del resultado del análisis de las aguas, pero nunca la actuación que se alega. Analizada la muestra y dando un resultado de no potabilidad del agua, no se actuó sanitariamente sobre la misma, sino que se remitió el resultado al Jefe local de Villaverde de Trucíos, es decir, al órgano competente encargado de la sanidad municipal.

c) El segundo acto del que se ocupa la representación vasca entre los tratados en la demanda es el informe de referencia que, según la parte actora, constituye prueba de interferencia competencial (otrosí II). Se reproducen en relación con el mismo los impedimentos formales anteriormente expuestos ya que respecto a este acto, ni tan siquiera fue mencionado con ocasión del requerimiento de incompetencia. Tampoco materialmente, a juicio de los Letrados del Gobierno vasco, esta alegación presenta ninguna consistencia. Según puede leerse en el informe, el Servicio Vasco de Salud llega al conocimiento del foco de brucelosis porque personas residentes en el municipio de Villaverde de Trucíos acuden a los veterinarios de los municipios de Balmaseda y Zalla, o personalmente a tratamiento en el Santo Hospital Civil de Bilbao, o al de la Seguridad Social de Cruces de Baracaldo, así como a la farmacia del municipio de Aranguren. Obtenido así el conocimiento de la enfermedad contagiosa, según se comprueba en el oficio de remisión, el Servicio Vasco de Salud, en su dirección de Vizcaya, remite el informe a la Diputación Foral de Vizcaya por su evidente interés en la cuestión, al estar el municipio de Villaverde de Trucíos inmerso en dicho Territorio Histórico de Vizcaya. En consecuencia, se está ante un documento interno entre Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es decir, ni existe acto en territorio de Villaverde de Trucíos, pues son sus habitantes quienes acuden a institutos sanitarios en Vizcaya, ni mucho menos invasión de competencias a la Comunidad Autónoma de Cantabria, por la remisión de un informe de un órgano del Gobierno vasco a otro de la Diputación Foral de Vizcaya.

d) En tercer lugar, la representación del Gobierno vasco se refiere a un grupo de imputación de actos a la Comunidad Autónoma del País Vasco que a su juicio, son absolutamente indeterminados e inconcretos. Con términos como «se pudo saber» o «se están realizando», la parte actora afirma que existen obras llevadas a cabo por personal funcionario del Gobierno vasco utilizando materiales y vehículos de la Diputación Foral de Vizcaya (lo que resulta una confusión institucional) y funciones realizadas por la Policía Autónoma «suplantando de hecho las competencias que corresponden a la Guardia Civil de Tráfico». Respecto a esta última cuestión, la representación vasca pone de manifiesto la falta de legitimación activa del Gobierno cántabro para la defensa constitucional de las competencias del Estado. Y en respuesta global a este conjunto de actos indeterminados se remite a lo dicho en líneas precedentes así como a la jurisprudencia constitucional conforme a la cual «el planteamiento de un conflicto positivo de competencia ha de versar sobre una disposición (en el caso, acto) concreta y determinada» (STC 1/1982); o más rotundamente, «...en ausencia de tales actos concretos de ejecución de las competencias controvertidas en el territorio de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto en este punto ..., no tiene este Tribunal necesidad de pronunciarse...» (SSTC 67/1987 y 95/1984).

e) Por último el Gobierno vasco se opone a la pretensión contenida en el *petitum* del suplico de la demanda de que el Tribunal declare «la incompetencia del Gobierno vasco para la realización de cualquier acto o intervención de cualquier clase fuera del territorio de dicha Comunidad Autónoma». A juicio de esta parte, la pretensión de privar de «cualquier clase de actos» fuera de su territorio a una Comunidad Autónoma, formulada en tales términos de generalidad, es directamente contraria a la jurisprudencia constitucional (SSTC 37/1981, 72/1983, 96/1984). Y a mayor abundamiento, se está intentando hacer efectiva una pretensión de futuro, lo que es a su vez contrario a la función del Tribunal al entender de estos procedimientos, consistente en resolver conflictos actuales e invasiones competenciales producidas, reales y concretas (SSTC 1/1982 y 95/1984).

En atención a lo expuesto, se solicita se dicte Sentencia en la que se declare la inadmisibilidad de la demanda formulada por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria al no haber realizado previamente el requerimiento de incompetencia en la forma y con los requisitos previstos en el art. 63 LOTC. Subsidiariamente, y para el caso de que el Tribunal no acepte la petición anterior, declare que los actos referidos por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria no son susceptibles de implicar, ni suponen de hecho, violación competencial alguna, habiéndose mantenido el Gobierno vasco en su ámbito competencial.

6. Por providencia de 24 de junio de 1987, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal acordó tener por personado y parte, en representación del Gobierno de la Nación, al Abogado del Estado, dándosele traslado del escrito de demanda y documentos adjuntos para que, en el plazo de veinte días, aportara los documentos y alegaciones que considerase convenientes.

7. En fecha 2 de septiembre de 1987, registró su escrito de alegaciones ante este Tribunal el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Su pretensión en el presente conflicto tiene un objeto específico y determinado, cual es la defensa de las competencias del Estado en materia de tráfico, vulneradas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el término

municipal de Villaverde de Trucíos, perteneciente a la Comunidad Autónoma de Cantabria. En efecto, justifica la personación de esta parte la denuncia en el escrito de demanda de la Comunidad Autónoma de Cantabria, antecedente 1.º, de determinadas actuaciones de la Policía Autónoma Vasca en el referido municipio, suplantando de hecho las competencias que corresponden a la Guardia Civil de Tráfico en la Comunidad Autónoma de Cantabria, es decir, las competencias exclusivas de tráfico y circulación de vehículos de motor que, fuera del territorio del País Vasco, corresponden al Estado, al amparo del art. 149.1.29 C.E.

La circunstancia de no existir disposición o acto expreso en este conflicto, por lo que se refiere a la competencia debatida, no debe ser obstáculo para el mismo. Nos encontramos ante una «vía de hecho», que supone actos administrativos de cobertura, de forma análoga a lo razonado por esta representación en los conflictos de competencia que se siguen bajo los núms. 77/84 y 1.233/86.

Sentada la existencia de estos actos, la vulneración de competencias parece evidente por la simple pero contundente aplicación del principio de territorialidad contenido en el propio Estatuto de Autonomía (art. 20.6), y que sólo puede tener como excepcionales las que se deriven expresamente del propio bloque de la constitucionalidad (STC 72/1983) que, en este caso, ciertamente no existen. El conjunto de criterios, que emanan de la doctrina del Tribunal para admitir supuestos de eficacia extraterritorial del ejercicio de competencias autonómicas tampoco es aquí utilizable, porque nos encontramos ante un directo ejercicio de una competencia, contemplada expresamente en el bloque de la constitucionalidad, y que además entraña el ejercicio de autoridad, fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Esta competencia no es instrumental de otras, y es diferente por completo de otras competencias, inclusive la de carreteras, y por todo ello tampoco es de aplicación la teoría de la conexión o de los poderes implícitos.

En virtud de lo expuesto, el Abogado del Estado solicita que este Tribunal dicte Sentencia por la que declare la titularidad estatal de la competencia controvertida. Mediante otrosí se interesa que se acuerde la práctica de prueba que consistiría en la solicitud de informe sobre lo expuesto por la Comunidad Autónoma de Cantabria, y recogido en este escrito, al Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos.

8. Por providencia de 9 de septiembre de 1987, la Sección Tercera del Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito de alegaciones del Abogado del Estado y, como se pide en el otrosí de dicho escrito, la práctica de la prueba que se indica en el mismo, a cuyo fin se acordó dirigir comunicación al señor Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos para que, en el plazo de quince días, informara sobre los hechos expuestos por la Comunidad Autónoma de Cantabria y que recoge el Abogado del Estado en el repetido escrito, referentes al ejercicio por la Policía Autónoma Vasca de funciones cuya competencia corresponde a la Guardia Civil de Tráfico de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

9. El 1 de octubre de 1987, se registró ante este Tribunal la comunicación, fechada el día 29 de septiembre de 1987, solicitada a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos, doña Piedad González Sainz, en el que literalmente se expone: «Desde el 23 de mayo de 1983, fecha en que tomé posesión del cargo de Alcalde del Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos, no he tenido ninguna noticia por razón de mi cargo de que la Policía Autónoma Vasca haya realizado

dentro del término de Villaverde de Trucíos ninguna función de autoridad que acostumbre realizar dentro del territorio del País Vasco, limitándose únicamente, por tratarse Villaverde de Trucíos de un municipio enclavado entre otros del Territorio Histórico de Vizcaya; a pasar por la carretera de la Diputación Foral de Vizcaya que atraviesa nuestro territorio por dos partes, camino de Carranza y de Trucíos (ambos municipios vizcaínos). En tal sentido ha de responderse negativamente a la consulta realizada, debiendo entenderse que las funciones de Policía de Tráfico y en general las de orden público las realiza el departamento correspondiente de la Guardia Civil».

10. Por providencia de 13 de octubre de 1987, la Sección Tercera del Pleno acordó incorporar a las actuaciones la comunicación del Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos dando traslado a las partes para que, en el plazo común de diez días, expusieran lo que estimasen pertinente al respecto.

11. El Abogado del Estado presentó escrito ante este Tribunal, en fecha 27 de octubre de 1987, formulando una única alegación, en la que se constata la contradicción entre la comunicación de 29 de septiembre de 1987 del Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos con el documento aportado en sus alegaciones, de 5 de agosto de 1986, ambos suscritos por la misma Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento, doña Piedad González Sainz, puesto que en esta comunicación de 5 de agosto, dirigida a la Jefatura de Tráfico de Cantabria se solicita «una información acerca de un problema que tenemos planteado en este municipio», que es si «tiene la Ertzaina algún tipo de competencia para ordenar la retirada de vehículos, formular denuncias, etc.; en suma, interesa saber si a dichos efectos dicha policía es Autoridad». Por la contradicción patente entre ambas comunicaciones el Abogado del Estado ve obligado remitirse al resto de la prueba que pudiera aportar la Comunidad Autónoma de Cantabria y al prudente arbitrio del Tribunal en la apreciación de estos documentos. No obstante —añade el Letrado— que si la Comunidad Autónoma del País Vasco niega la producción de estos hechos, y ello no es desvirtuado suficientemente por otras pruebas de signo contrario, debe entenderse que no existe objeto procesal litigioso en cuanto a las competencias del Estado, aceptando tal manifestación a los efectos de considerar satisfecha su pretensión en el presente conflicto.

12. El Letrado de la Comunidad Autónoma de Cantabria registró su escrito en fecha 27 de octubre de 1987. En él se reprocha la actitud parcial del Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos que no sorprende a la representación cántabra debido a la posición favorable de dicho Ayuntamiento a la incorporación de su término municipal a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se aporta además, como prueba de que cuanto se alega en su escrito de alegaciones presentado ante este Tribunal no son afirmaciones gratuitas la hoja del Diario «Alerta» de Santander, correspondiente a su edición del sábado 26 de septiembre de 1987. Por último, y en cuanto a lo que se refiere a las intervenciones de la Policía Autónoma Vasca en el territorio de Villaverde de Trucíos se anuncia que, en el período de prueba, se solicitará que el Tribunal se informe a través del puesto de la Guardia Civil de Guriezo (Cantabria) y el de Sopuerta (Vizcaya).

13. Por providencia de 20 junio de 1995, se señaló para deliberación y votación del presente conflicto de competencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria tiene por objeto un conjunto de actos del Gobierno del País Vasco realizados en el municipio de Villaverde de Trucíos, comprendido dentro de los límites administrativos de la provincia de Santander, e incluido, por tanto, en el ámbito territorial y competencial exclusivo de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La representación del Consejo de Gobierno cántabro imputa al Gobierno vasco la realización de análisis oficiales de las aguas de la red de Villaverde de Trucíos y comunicación del resultado de los mismos al Jefe Local de Sanidad de dicho municipio; la realización de obras en el término municipal de Villaverde de Trucíos por personal funcionario y uniformado del Gobierno vasco; y la extralimitación en materia de policía de carreteras e imposición de multas y sanciones dentro del territorio del municipio de Villaverde de Trucíos. A juicio de esta parte, tales actuaciones invadirían el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Cantabria en virtud de lo dispuesto en el art. 2 de la Ley Orgánica 2/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria, que determina que forman parte de su territorio todos los Ayuntamientos que en aquel momento constituirían la Provincia de Santander, cual es y sigue siendo el Ayuntamiento de Trucíos; por tanto, existe una extralimitación de las actuaciones del Gobierno vasco fuera del territorio de su competencia. A mayor abundamiento, y en cuanto a lo que se refiere al hecho concreto de haberse permitido intervenir en la realización de análisis de aguas potables en un municipio fuera de su territorio invoca el art. 23 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, que otorga a esta Comunidad Autónoma competencia en materia de Sanidad, competencia expresamente transferida por el Real Decreto 2030/1982, de 24 de julio. Y con respecto a la imposición de multas y a la invocada actuación de la Policía Autónoma Vasca aduce que las competencias de Policía de Tráfico en la Comunidad Autónoma de Cantabria corresponden a la Dirección Territorial de Tráfico quien las ejerce con la intervención de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, alegó inicialmente una única pretensión, cual era la defensa de las competencias del Estado en materia de tráfico (art. 149.1.29 C.E.), vulneradas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el término municipal de Villaverde de Trucíos, en virtud de los hechos relatados en el escrito de la representación cántabra. Sin embargo, practicada la prueba que solicitó, consignada de forma detallada en los antecedentes, concluye en su último escrito de alegaciones, de fecha 27 de octubre de 1987, que si la Comunidad Autónoma del País Vasco niega la producción de estos hechos, y ello no es desvirtuado suficientemente por otras pruebas de signo contrario, debe entenderse que no existe objeto procesal litigioso en cuanto a las competencias del Estado, aceptando tal manifestación a los efectos de considerar satisfecha su pretensión en el presente conflicto.

Por su parte, los Letrados de la Comunidad Autónoma del País Vasco se oponen a la demanda con dos tipos distintos de argumentaciones, unas de carácter procesal y otras de carácter material. Formalmente, entienden que el planteamiento del presente conflicto está viciado en su origen por no cumplir los requisitos formales que la LOTC (art. 63.1 y 5) exige en cuanto al preceptivo requerimiento previo. Por otra parte, consideran que las cuestiones de fondo alegadas por la Comunidad Autónoma de Cantabria carecen, a su vez, de toda consis-

tencia. La recogida de una muestra de agua no puede ser entendida como un acto administrativo, ni como el ejercicio de potestad o competencia. Analizada la muestra y dando un resultado de no potabilidad del agua, no se actuó sanitariamente sobre la misma, sino que se remitió el resultado al Jefe Local de Villaverde de Trucíos, es decir, al órgano competente encargado de la sanidad municipal. Ello constituye un simple hecho totalmente admisible según la jurisprudencia constitucional, al ser accesorio e instrumental de un interés propio cual es la garantía de sanidad de las aguas colindantes y próximas a su territorio. El informe de referencia que, al decir de la parte actora, constituye prueba de interferencia competencial, es un documento interno entre Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por tanto, tampoco es muestra de ninguna invasión.

En relación con las obras realizadas por personal funcionario del Gobierno vasco y las funciones realizadas por la Policía Autónoma Vasca constituyen un grupo de imputación de actos absolutamente indeterminados e inconcretos, lo que no puede constituir objeto de un conflicto de competencia. Por lo demás, y respecto a la actuación de la Policía Vasca existe una falta de legitimación activa del Gobierno cántabro para la defensa de unas competencias, que de haber sido realmente interferidas, serían de titularidad estatal. Y en fin, la pretensión contenida en el *petitum* del suplico de la demanda de que el Tribunal declare «la incompetencia del Gobierno vasco para la realización de cualquier acto o intervención de cualquier clase fuera del territorio de dicha Comunidad Autónoma» es, a juicio de esta parte, directamente contraria a la jurisprudencia constitucional (SSTC 37/1981, 72/1983, 96/1984); y, además, está intentando hacer efectiva una pretensión de futuro, lo que es a su vez contrario a la función del Tribunal al entender de estos procedimientos, consistente en resolver conflictos actuales e invasiones competenciales producidas, reales y concretas (SSTC 1/1982 y 95/1984).

2. Expuestos los términos de la controversia competencial, su resolución requiere, ante todo y con carácter previo, un examen de las objeciones de procedibilidad alegadas por la representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues de resultar que el requerimiento previo realizado por el Consejo de Gobierno de Cantabria no cumple los requisitos preceptivos prevenidos en el art. 63 LOTC, ello haría innecesario un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión.

Reiteradamente ha mantenido este Tribunal que los requisitos procesales son de orden público y no se hallan a disposición de las partes; lo que es perfectamente aplicable a los procesos constitucionales de cualquier tipo, sin perjuicio de una interpretación no formalista de las normas legales que regulan las exigencias y presupuestos para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a su jurisdicción. En el art. 63.1 LOTC se establece que, cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considere que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito de autonomía, requerirá a aquélla para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión. De este modo, el mencionado precepto configura un trámite —el previo requerimiento de incompetencia— que es presupuesto necesario, ineluctable y obligatorio, cuando sea una Comunidad Autónoma la promotora del conflicto, para poder formalizar válidamente la demanda.

Dado el carácter preclusivo del plazo establecido en el apartado 2.º del art. 63 LOTC, la inobservancia de

este presupuesto no es susceptible de subsanación una vez que se ha formalizado el conflicto (STC 96/1986, fundamento jurídico 1.º). Del mismo modo que la existencia del previo requerimiento determina la viabilidad de la formalización de la demanda, también los requisitos que se establecen en los apartados 2.º a 5.º del art. 63 LOTC operan de modo imperativo para la válida formalización del conflicto (SSTC 96/1986, 104/1989; ATC 55/1981). En suma, no cabe estimar que el requerimiento previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia constituya un mero obstáculo o requisito de carácter formalista cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa, de modo que la omisión, siquiera parcial, de aquel trámite previo pudiera entenderse convalidada con las alegaciones formuladas en la posterior demanda (STC 104/1989).

3. Sentadas estas premisas, ha de darse parcialmente la razón a la representación del Gobierno vasco en cuanto a que el requerimiento formulado por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, al menos en lo que hace a una parte de su contenido, no cumple determinados requisitos formales y, en consecuencia, no sirve, en lo incumplido, a la finalidad primordial de generar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre ambas Comunidades Autónomas, evitando el consiguiente enfrentamiento en un proceso constitucional.

Examinado desde esta perspectiva, de lo que básicamente adolece el mencionado presupuesto procesal es de una mínima concreción o determinación de algunos de los actos objeto del mismo, lo que conlleva, a su vez, una indeterminación del momento en que tuvieron lugar y, consiguientemente, una imposibilidad de control del plazo preceptivo de dos meses para su formulación establecido en el art. 63.2 LOTC.

En efecto, el requerimiento del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, acordado en la reunión celebrada el día 19 de febrero de 1987, con fecha de salida del Registro General de la Diputación Regional de Cantabria, de 10 de marzo de 1987, se refiere a «la realización de análisis oficiales de las aguas de la red de Villaverde de Trucíos», a «la realización de obras en el término municipal de Villaverde de Trucíos por personal funcionario y uniformado del Gobierno vasco» y a «la extralimitación en materia de Policía de carreteras e imposición de multas y sanciones dentro del territorio del municipio de Villaverde de Trucíos», actos todos ellos imputados al Gobierno vasco. No se recurre, pues, contra un acto, que por su forma y naturaleza facilitara su identificación en cuanto al objeto y en cuanto al plazo de requerimiento, sino contra una actuación de hecho, lo que exigía de la parte requiriente una mayor concreción espacial y temporal de los actos imputados a la contraparte que la que resulta de la parquedad del requerimiento así formulado.

Así las cosas, lo cierto es que, sólo el primero de los actos imputados al Gobierno vasco, esto es, la realización de análisis oficiales de las aguas de la red del municipio de Villaverde de Trucíos, ofrece la suficiente concreción —y así parece aceptarlo también el Letrado de la Comunidad Autónoma de Cantabria en su escrito de demanda— como para constituir, en este caso, el objeto de un conflicto competencial. No cabe alegar inconcreción o indeterminación de este acto, como hace la representación del Gobierno vasco, cuando el mismo le sirvió para elaborar un informe sobre la potabilidad de las aguas del municipio de Villaverde de Trucíos que

luego remitió al Jefe de Sanidad Local de dicho municipio, como así queda documentado en autos.

De las otras actuaciones que la representación de Cantabria imputa al Gobierno vasco, esto es, «la realización de obras en el término municipal de Villaverde de Trucíos por personal funcionario y uniformado del Gobierno vasco» y «la extralimitación en materia de Policía de carreteras e imposición de multas y sanciones dentro del territorio del municipio de Villaverde de Trucíos», resulta imposible su concreción fáctica y temporal y, en consecuencia, también computar el preceptivo plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al momento en que estos actos se llevaron a cabo hasta la formulación del requerimiento. Por ello, dichos actos no pueden constituir objeto del presente conflicto de competencias, siendo innecesario un pronunciamiento sobre el recibimiento a prueba solicitado en el primer otrosí de la demanda.

En suma, únicamente el acto relativo a la realización de análisis oficiales de las aguas de la red del municipio de Villaverde de Trucíos puede ser objeto del presente conflicto competencial, porque con la aportación del documento referido junto a la demanda se ha concretado el acto, el sujeto, el lugar y el plazo, y, por tanto, ha permitido a este Tribunal advertir, el conocimiento cierto que tenía el Gobierno vasco del acto cuando fue requerido de incompetencia.

4. Quedan por examinar los otros dos requisitos formales del requerimiento que el Gobierno vasco entiende asimismo incumplidos: En primer lugar, el incumplimiento del requisito de la dación de cuenta al Gobierno de la Nación del trámite efectuado de conformidad con el art. 63.2 LOTC. Ello, y ante el silencio al respecto de la representación de Cantabria, debe tenerse por cierto. Pero también lo es, y ya se ha dicho, que el trámite del requerimiento previo, y por ende los requisitos legalmente exigidos para su formulación, sirven al cumplimiento de determinados fines. Concretamente, la dación de cuenta al Gobierno tiene singular importancia, puesto que su evidente finalidad es que el Gobierno de la Nación conozca oficialmente la iniciación del conflicto y pueda tomar, si lo estima conveniente, las medidas a su alcance para intervenir en él. En el presente caso, aunque la dación de cuenta no tuvo lugar, sí que, en cambio, el Abogado del Estado ha sido parte en el presente proceso pudiendo alegar lo que a sus intereses convino. Cumplido el fin, sería desproporcionado, que admitida a trámite la demanda, no se conociera del fondo del asunto por inobservancia formal de un requisito que materialmente puede considerarse cumplido. Por lo demás, ha reiterado este Tribunal que en los recursos constitucionales y, en general, en los requisitos procesales derivados del marco LOTC, han de evitarse, por injustificados, los rigorismos formales cuando resulten excesivos (STC 88/1986), como lo sería ahora inadmitir, por este motivo, la presente demanda.

Por último, debe rechazarse la alegación de la representación del Gobierno vasco de que en el requerimiento no se daba satisfacción a la obligación de especificar con claridad las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resultaba, mandato contenido en el art. 63.3, *in fine*, LOTC. Lo cierto es que en el requerimiento de incompetencia se establece con claridad, que la invasión competencial alegada se refiere a una extralimitación de las actuaciones del Gobierno vasco fuera del territorio de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el art. 2 de la L.O. 2/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cantabria, que determina que forman parte de su territorio todos los Ayuntamientos que en aquel momento constituían la Provincia de Santander, cual es y sigue siendo el Ayuntamiento de

Villaverde de Trucíos. Siendo como es, que la pertenencia de Villaverde de Trucíos a Cantabria ni se puede discutir ni se discute en este proceso, es evidente la correcta formulación de Cantabria en cuanto a la norma competencial que entienda vulnerada, que no puede ser otra que el límite general de la territorialidad insito al ejercicio de toda competencia o potestad autonómica contenido tanto en la Constitución, como en los respectivos Estatutos de Autonomía, que aquí jugaría negativamente excluyendo, en principio, el ejercicio de una competencia ajena.

5. Despejadas las objeciones formales de inadmisión y entrando ya en el fondo de la cuestión debatida según ha quedado delimitada, ha de examinarse si la realización, por parte del Servicio Vasco de Salud, de análisis oficiales de las aguas en el municipio de Villaverde de Trucíos constituye una invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria o, por el contrario, si dicho acto, por su contenido y alcance, carece de virtualidad para constituir una vulneración del orden competencial. Para dilucidar esta cuestión, en los términos planteados, es imprescindible analizar la naturaleza del acto en cuestión y las consecuencias que del mismo se derivan.

El acto que se examina es la realización de análisis oficiales de las aguas de Villaverde de Trucíos y la comunicación del resultado de los mismos al Jefe Local de Sanidad de dicho municipio, resultado que calificaba el agua de «no potable», y en el que se añadía el deber de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas oportunas para su corrección. Lo que se describe es, pues, una actividad material del Gobierno vasco que puede tener, desde su perspectiva, dos elementos distintos, a saber: informar al mencionado municipio de la no potabilidad de sus aguas, o bien la de conminar a dicho municipio para que adopte las medidas oportunas para corregir tal situación. En el primer caso, muy probablemente, estaríamos ante lo que se ha venido a denominar un conflicto de competencia virtual o hipotético; en el segundo, en cambio, estaríamos ante un verdadero conflicto competencial.

6. Este Tribunal ha elaborado ya una copiosa jurisprudencia sobre los llamados conflictos preventivos. Al respecto se ha dicho que el conflicto es un cauce reparador, sin que pueda utilizarse con funciones meramente preventivas frente posibles o futuras actuaciones viciadas de incompetencia. Por ello, este Tribunal ha exigido la afirmación de un efectivo y real ejercicio 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 cautelares, virtuales o hipotéticos (SSTC 67/1983, fundamento jurídico 3.º; 97/1983, fundamento jurídico 4.º; 95/1984, fundamento jurídico 2.º; 116/1984, fundamento jurídico 4.º; 88/1987, fundamento jurídico 2.º; 166/1987, fundamento jurídico 2.º; 249/1988, fundamento jurídico 5.º; 76/1991, fundamento jurídico 2.º).

Esta doctrina debe ponerse aquí en conexión con la elaborada por este Tribunal en relación con los actos impugnables en un conflicto competencial. El Tribunal ha reconocido virtualidad para trabar respecto de ellos un conflicto constitucional de competencia tanto a actos resolutorios como a meros actos de trámite que instrumentan el procedimiento administrativo (SSTC 143/1985, 249/1988). También se ha reconocido la posibilidad de impugnar Circulares o Instrucciones administrativas cuando supongan verdaderos actos preparatorios o presupuestos en la base del conflicto que afectan o afirman las competencias controvertidas (STC 57/1983), así como Comunicados de colaboración en

los mismos supuestos (STC 137/1989). En fin, se ha reconocido incluso, y cabe destacarlo por su especial relevancia en el presente caso, la virtualidad para constituir objeto de un conflicto competencial de una Comunicación en la cual el Gobernador Civil alertaba a los Ayuntamientos sobre una partida de mejillones en mal estado «a fin de que adopten las medidas adecuadas» (STC 33/1982).

Viene a resumir la posición del Tribunal en este punto la más reciente STC 220/1992 cuando, en su fundamento jurídico 15, se declara que «es jurisprudencia consolidada de este Tribunal respecto de las "disposiciones, resoluciones y actos" (art. 63.1 LOTC en relación con los arts. 61.1 y 62 de la misma Ley) impugnables en vía de conflicto constitucional aquella que predica que lo importante a estos efectos no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente lesivo del orden constitucional; jurisprudencia que ha permitido entablar conflictos frente a actos de trámite, circulares o instrucciones, comunicaciones, "comunicados de colaboración" o, incluso, excepcionalmente, la actuación material (todo ello según se expone en las SSTC 143/1985, 57/1983, 27/1983, 33/1982, 102/1988, 137/1989, etc.)».

7. A la luz de la doctrina constitucional expuesta en la que se enmarca el presente conflicto, debe concluirse que, efectivamente, la realización por parte del Servicio Vasco de Salud de análisis oficiales de las aguas del municipio de Villaverde de Trucíos y la comunicación del resultado de los mismos al Jefe Local de Sanidad de dicho municipio, en el que se añadía el deber de adoptar a la mayor brevedad posible las medidas oportunas para la corrección de la no potabilidad del agua, supone, entendido el acto como un todo, un acto formal de una autoridad propia que, por medio de hechos concretos dentro de una actuación material de sus potestades, expresa una afirmación de competencia que invade el ejercicio de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

En efecto, no se trata aquí de un conflicto potencial o cautelar, virtual o hipotético por el que se pretenda que juzguemos la sospecha de que una determinada actuación tiene como finalidad última la vulneración del orden competencial. Se trata, por el contrario, de un conflicto real en el que se juzga, como ya aconteciera en la STC 33/1982, un acto conminatorio del Gobierno vasco, cual es la comunicación ahora enjuiciada a un funcionario de un Ayuntamiento que no pertenece a su territorio, y sobre el cual carece de toda competencia. El tenor literal de la comunicación del Gobierno vasco al Jefe de Sanidad Local de Villaverde de Trucíos (adjunto le remito resultados analíticos obtenidos en aguas de su municipio. Por ser, en las muestras que se indican, su calificación "no potable" deberá adoptarse a la mayor brevedad posible las medidas oportunas para su corrección») pone de manifiesto que no estamos ante un acto meramente informativo o una simple actuación de hecho, como pretende la representación del Gobierno vasco, sino ante un acto de afirmación de poseer una competencia que, en este caso, correspondía a la Comunidad Autónoma de Cantabria, única autoridad, por lo dicho, que podía conminar al citado Ayuntamiento a tomar las medidas pertinentes.

8. Queda por precisar el alcance de los distintos puntos del fallo en respuesta a las pretensiones de las partes. La Comunidad Autónoma de Cantabria solicita, en relación a los actos a que se hace referencia en el antecedente 1.º de su escrito, que se declare la incompetencia del Gobierno vasco para la realización de aquellos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de

Cantabria; y asimismo, la incompetencia del Gobierno vasco para la realización de cualquier acto o intervención fuera del territorio de dicha Comunidad y dentro del de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Respecto a los actos relativos a «la realización de obras en el término municipal de Villaverde de Trucíos por personal funcionario y uniformado del Gobierno vasco» y a «la extralimitación en materia de Policía de carreteras e imposición de multas y sanciones dentro del territorio del municipio de Villaverde de Trucíos», por las razones expuestas en el fundamento jurídico 3.º, quedan excluidas del objeto del presente conflicto competencial. Todo ello, sin perjuicio de que el Consejo de Gobierno de Cantabria pueda plantear de nuevo el conflicto si lo estima procedente por persistir, a su juicio, las causas que lo motivan en relación con los referidos actos.

En relación con el acto de «realización de análisis oficiales de las aguas de Villaverde de Trucíos y la comunicación del resultado de los mismos al Jefe Local de Sanidad de dicho municipio», en atención a lo expuesto en los fundamentos jurídicos 5.º, 6.º y 7.º, debe declararse que dicha actuación es competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Por último, y en cuanto a la petición de que se declare la incompetencia del Gobierno vasco para la realización de cualquier acto o intervención fuera del territorio de dicha Comunidad y dentro del de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ha de darse la razón al Gobierno vasco en el sentido de que una respuesta a tal solicitud es función ajena a este Tribunal, a quien corresponde, única y exclusivamente, resolver conflictos actuales e invasiones competenciales reales y efectivas, según se ha razonado en el fundamento jurídico 6.º de esta Sentencia, por lo que no procede hacer ahora pronunciamiento alguno al respecto.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Inadmitir el conflicto respecto de los actos relativos a «la realización de obras en el término municipal de Villaverde de Trucíos por personal funcionario y uniformado del Gobierno vasco» y a «la extralimitación en materia de policía de carreteras e imposición de multas y sanciones dentro del territorio del municipio, de Villaverde de Trucíos».

2.º Respecto de las medidas relativas a los análisis oficiales de las aguas en el municipio de Villaverde de Trucíos, declarar que han invadido la competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de junio de mil novecientos noventa y cinco.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadiello.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera respecto a la Sentencia del Pleno sobre el conflicto positivo de competencia núm. 616/87

Mi discrepancia con la Sentencia de la mayoría se basa en una distinta valoración de la dación de cuenta al Gobierno del requerimiento previo al planteamiento del conflicto ante este Tribunal Constitucional (art. 63.2 LOTC). En mi opinión, si una Comunidad Autónoma no informa al Gobierno del requerimiento de incompetencia efectuado a otra Comunidad, plantea mal el conflicto. Es lo que sucedió en este caso, que, a mi juicio, debió ser inadmitido en su día, o, ahora, debió ser resuelto con una Sentencia en la que, luego de apreciar la falta de ese requisito esencial del procedimiento, se acordare la inadmisión del conflicto.

Considero que no es un formalismo accidental, y menos aún «excesivo», la dación de cuenta al Gobierno, sino que éste ha de conocer el posible conflicto de competencia entre dos Comunidades, desde el primer momento y antes de que sea planteado ante el Tribunal Constitucional. Conviene recordar los criterios amplios con que hemos venido interpretando el objeto y los límites del conflicto (SSTC 11/1984, 1/1986, y más recientemente 220/1992, en la línea innovadora de la STC 110/1983).

1. Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se inicia con una visión limitada del conflicto positivo de competencias (SSTC 32/1981, fundamento jurídico 1.º, y 32/1983, fundamento jurídico 1.º). Fue afirmado allí que el objeto de estos procesos era «deklarar la titularidad de la competencia controvertida» (art. 66 LOTC). Se estima, en suma, que el carácter intersubjetivo de la disputa (con la denuncia de invasión y la consiguiente *vindicatio potestatis*) predominaba sobre otras posibles finalidades. La STC 32/1983 resulta clara y terminante: «...la finalidad del conflicto positivo de competencias es determinar el titular de éstas cuando con motivo de una disposición, resolución o acto se entiende que uno de sus titulares invade el ámbito competencial del otro». (fundamento jurídico 1.º).

Sin embargo, y tal vez por influencia de la doctrina italiana, que se hacía eco de la Sentencia de la Corte Costituzionale 14/1965, de extraordinaria importancia (no obstante algunas de las tesis discutibles que contiene), el conflicto de competencia empieza a verse como un cauce para la tutela objetiva de la constitucionalidad de los actos de los sujetos públicos, junto a su primera e incuestionable finalidad de solucionar las controversias de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o las de éstas entre sí.

La STC 110/1983 define bien los conflictos positivos de competencia. «Los conflictos positivos de competencia —se afirma en esta Sentencia de Pleno, que matiza la jurisprudencia anterior— suponen la existencia de una controversia entre el Estado y una Comunidad Autónoma (o bien, entre varias de estas últimas) relativas al orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes, como indican los arts. 62 y 63.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal». Y a continuación, se precisa: «Son dos, pues, los aspectos de un conflicto positivo de competencia. Por un lado, consiste en la determinación de la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la disposición o resolución concreta de que se trate; por otro, consiste en la interpretación y fijación del orden competencial y en la determinación de qué competencias pertenecen a qué sujetos, yéndose así más allá de la mera solución del caso concreto origen del conflicto o controversia» (fundamento jurídico 1.º).

2. Con esta ampliación del inicial objeto del conflicto de competencia, la presencia del Gobierno en la tramitación del requerimiento previo resulta inexcusable. En ese «más allá» de la solución de casos concretos, el Gobierno de la Nación no ha de estar ausente.

Suscribo la afirmación de la Sentencia de la mayoría «... la dación de cuenta al Gobierno tiene singular importancia, puesto que su evidente finalidad es que el Gobierno de la Nación conozca oficialmente la iniciación del conflicto y pueda tomar, si lo estima conveniente, las medidas a su alcance para intervenir en él» (fundamento jurídico 4.º). Acaso, sin embargo, hubiera sido preferible decir «preparación», donde se dice «iniciación», pues la dación de cuenta se refiere al requerimiento previo al planteamiento del conflicto, exigiendo también la Ley, en esta fase inicial, que se comunique al Gobierno la aceptación por el requerido (art. 63.2, 4 y 5 LOTC).

La lectura de lo que en la Sentencia se consigna, a continuación de la frase transcrita, pone de manifiesto que el error, a mi entender, se encuentra precisamente en considerar iniciado el conflicto, cuando sólo se estaban cumpliendo los trámites previos a su planteamiento. Veamos. «En el presente caso —se sostiene en la Sentencia de la mayoría—, aunque la dación de cuenta no tuvo lugar, sí que, en cambio, el abogado del Estado ha sido parte en el presente proceso pudiendo alegar lo que a sus intereses convino». La confusión entre fase preparatoria y proceso abierto con el planteamiento del conflicto ante este Tribunal, es la que apoya la conclusión que no podemos suscribir: «Cumplido el fin, sería desproporcionado, que admitida a trámite la demanda, no se conociera del fondo del asunto por inobservancia formal de un requisito que materialmente puede considerarse cumplido».

Ni se cumplió el fin de que el abogado del Estado alegase en la fase previa, ni el requisito se cumplió materialmente. El abogado del Estado, efectivamente, ha sido parte en el conflicto de competencia. Pero fue marginado en la fase preparatoria del mismo. Y tal marginación del representante del Gobierno impidió que éste actuase conforme a lo previsto en la ley, precisamente en la fase previa. La aparición posterior del Abogado del Estado, una vez planteado el conflicto, sirve para otras finalidades.

Sorprende que el Abogado del Estado, dicho sea con el respeto que nos merece el Servicio Jurídico del Estado, no alegase en su escrito de 2 de septiembre de 1987 el incumplimiento de la dación de cuenta al Gobierno de la Nación, siguiendo el camino bien trazado al efecto por los Letrados de la Comunidad Autónoma del País Vasco el 16 de junio de 1987. El Abogado del Estado, además de esta inexplicable omisión en la defensa de los derechos de su representado, se olvida del objeto y los límites del conflicto de competencia, según hemos expuesto supra y razonamos a continuación.

3. La importancia de la presencia del Gobierno en la fase de la reclamación previa de una Comunidad a otra Comunidad se refuerza cuando el conflicto es visto como un proceso para tutelar intereses generales, más allá, o junto a, la *vindicatio potestatis*. El art. 66 LOTC proporciona un sólido fundamento a la consideración amplia del conflicto, ya que son varios los posibles contenidos de la sentencia que ponga fin al mismo, verbigracia: a) Declarar la titularidad de la competencia controvertida; b) Acordar la anulación, por estar afectados de incompetencia, de las disposiciones, resoluciones o actos que originaron el conflicto; c) Efectuar un pronunciamiento general respecto al orden competencial.

Volvamos a la STC 110/1983: «... el art. 66 de la LOTC prevé una doble dimensión de la Sentencia cons-

titucional en caso de conflicto. Esta Sentencia debe acordar, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de competencia, y, además, debe efectuar un pronunciamiento más general, relativo al orden competencial, ya que, como señala el mismo artículo, en su primer inciso, la Sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida. Se trata así de la resolución de una controversia mediante la determinación del titular de una competencia, determinación que precisará la legitimidad constitucional de su ejercicio más allá del caso concreto que dio lugar al conflicto» (fundamento jurídico 1.º).

Puede ocurrir, en efecto, que no sea la usurpación de la competencia lo más destacado en un conflicto, sino que éste se base en interferencias recíprocas, o en apreciaciones modales. La distinción entre «atribución» (el poder que se confiere y ostenta) y «competencia» (el poder que se ejerce) no está desprovista de interés. El conflicto puede proyectarse tanto sobre la violación de normas que atribuyen poderes, como sobre la modalidad del ejercicio de los poderes. Lo que procede tener en cuenta es «la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente lesivo del orden constitucional» (STC 220/1992, fundamento jurídico 15.º, que invoca oportunamente la Sentencia de la mayoría). El primitivo esquema de la *vindicatio potestatis* ha quedado superado.

4. La importancia del papel del Gobierno de la Nación en los conflictos positivos de competencia se destaca, asimismo, en el art. 62 LOTC, en relación con el art. 63.1.

El Gobierno de la Nación está facultado para formalizar, dentro del plazo de dos meses y de forma directa, el conflicto de competencia ante este Tribunal. No ha de alegar «invasión» en el ámbito de sus competencias. El único presupuesto que la ley exige es que «el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes» (art. 62 LOTC). Se trata, en este caso, de la defensa objetiva del orden de competencias del Estado de las Autonomías.

Las Comunidades, en cambio, han de alegar, ya en la fase previa del requerimiento, que la disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad, o del Estado, no respeta el orden de competencias y, además, afecta a su propio ámbito (art. 63.1 LOTC).

Esto ha de hacerse valer antes de plantear el conflicto ante este Tribunal Constitucional. Nos estamos refiriendo a la etapa de preparación, a la fase previa del requerimiento. Considerar, como hace la Sentencia de la mayoría, que la no dación de cuenta al Gobierno se subsanó con la presencia del Abogado del Estado en el posterior proceso, es infravalorar —pienso— la posición que la ley concede al Gobierno de la Nación en estos conflictos positivos de competencia entre Comunidades autónomas.

5. Dado que no se realizó la dación de cuenta al Gobierno por parte de la Comunidad Autónoma de Cantabria, incumpliendo lo que el art. 63 LOTC ordena al respecto, el conflicto ante el Tribunal Constitucional viene dañado por un pecado original, que, en mi opinión (y respetando siempre el parecer de la mayoría) obliga a la inadmisión.

Madrid, a veintiséis de junio de mil novecientos noventa y cinco.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmado y rubricado.