|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 14/1991 |
| Fecha | de 15 de enero de 1991 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López. |
| Núm. de registro | 401-1986 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 401/1986 |
| Fallo | En virtud de la desaparición sobrevenida de la controversia planteada en el conflicto positivo de competencia, el Pleno del Tribunal acuerda dar por terminado el conflicto positivo de competencia núm. 401/867 promovido por la Junta de Galicia frente a la  Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 25 de noviembre de 1985, por la que se impone a la Caja de Ahorros de Galicia la sanción de 100 millones de pesetas de multa por operaciones de renta variable realizadas a través del Agente de Cambio y  Bolsa de Barcelona don Alejo Buxeres. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito de 7 de abril de 1986 la Junta de Galicia, representada por su Jefe de Gabinete de Asuntos Constitucionales planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación a la Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 25 de noviembre de 1985, por la que se impone a la Caja de Ahorros de Galicia la sanción de 100 millones de pesetas de multa por operaciones de renta variable realizadas a través del Agente de Cambio y Bolsa de Barcelona, don Alejo Buxeres. Dicho conflicto se registró en el núm. 401/86.

Por providencia de 23 de abril de 1986, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó: 1.° admitir a trámite el conflicto; 2.° dar traslado de la demanda y los documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para formular alegaciones; 3.° dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo; y 4.° publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia» para general conocimiento.

El Abogado del Estado, por escrito de 27 de mayo de 1986, compareció y formuló sus alegaciones, solicitando la declaración de inadmisibilidad del conflicto y, subsidiariamente, la declaración de la titularidad estatal de la competencia controvertida.

2. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 12 de noviembre de 1990, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, conceder a las partes un plazo de diez días para alegar sobre los efectos que pueda tener, sobre el mantenimiento y resolución del conflicto planteado, la doctrina constitucional contenida en las SSTC 48/1988 y 49/1988.

El Abogado del Estado por escrito de 23 de noviembre de 1990, formuló sus alegaciones. Según los párrafos noveno y décimo del fundamento jurídico 4.° de la STC 48/1988, las funciones de disciplina inspección y sanción de las Cajas se refieren a «actividades ajenas al estatuto personal» y respecto de ellas ha de regir el principio de territorialidad. Por esa razón se estimó que el art. 56 de la Ley catalana de Cajas de Ahorros y el 18 de la Ley gallega (en el que se apoya la Junta de Galicia en el presente conflicto) eran inconstitucionales sin que, empero, esta inconstitucionalidad se llevase al fallo de la Sentencia. El fundamento 30 de la STC 49/1988 razona y el fundamento 34 reafirma, que el apartado segundo del núm. I de la Disposición adicional primera de la Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, es inconstitucional por cuanto confiere al Estado competencias de disciplina, inspección y sanción sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde aquéllas tengan su domicilio social, que quedarán sometidas a la competencia de la Comunidad donde se realicen. En conclusión, la doctrina constitucional sobrevenida ha determinado que la resolución objeto del conflicto no pueda considerarse que afecta al propio ámbito de autonomía de la Comunidad Gallega (art. 63.1 LOTC), apareciendo sobrevenidamente la falta de legitimación de la Junta de Galicia y pudiéndose poner término al conflicto por Auto. Subsidiariamente, se alega la posible aplicación de la doctrina de la STC 88/1989, que determinaría la falta de jurisdicción del Tribunal.

El Letrado de la Junta de Galicia, por escrito de 22 de noviembre de 1990, comparece y alega que la doctrina del Tribunal Constitucional no incide en los términos en que fue planteado el conflicto, por lo que solicita se dicte Sentencia estimatoria.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La desaparición sobrevenida de la controversia competencial, aunque no contemplada expresamente por el art. 86.1 LOTC como forma de decisión del proceso constitucional, ha sido admitida por la doctrina de este Tribunal como forma de terminación del conflicto positivo de competencia (SSTC 110/1983 y 119/1986). En este tipo de proceso el órgano que promueve el conflicto plantea una reclamación competencial frente al órgano demandado, para cuya solución se solicita un pronunciamiento de este Tribunal acerca de la titularidad de la competencia controvertida (art. 66 LOTC). El conflicto positivo de competencia presupone, pues, la existencia de una controversia actual y concreta acerca de la titularidad de una competencia ejercida por el Estado o una Comunidad Autónoma, no habiendo lugar a pronunciarse este Tribunal una vez que haya desaparecido la controversia competencial entre las partes origen del proceso constitucional. Una vez admitido el conflicto positivo de competencia, puede extinguirse la controversia competencial entre las partes por diversas causas. El allanamiento de la parte demandada a la pretensión de la demandante puede provocar la desaparición de la controversia competencial, puesto que ésta requiere una oposición a la reivindicación competencial, sin cuya existencia, al no haber controvesia, no procede que se pronuncie este Tribunal (STC 119/1986 y ATC 1240/1988). También el pronunciamiento previo de este Tribunal con ocasión de otro conflicto de competencia frente a una disposición o acto dictado en el ejercicio de la misma competencia cuya titularidad se discute entre los mismos sujetos, en virtud de los efectos vinculantes que se atribuyen a las Sentencias del Tribunal que resuelvan conflictos de competencia (art. 164.1 C.E. y art. 61.3 LOTC), se extenderá más allá del caso planteado a todos aquellos en que se hubiera planteado idéntica diferencia competencial, con la consiguiente desaparición sobrevenida de la disputa competencial (STC 110/1983).

2. Asimismo, la desaparición de la controversia planteada en un conflicto de competencia puede sobrevenir por la previa resolución de recursos de inconstitucionalidad en los que se dilucide la constitucionalidad de normas con rango de Ley por infracción de la delimitación constitucional de competencias, de las que sean desarrollo o aplicación las disposiciones o actos impugnados por invasión de competencia en el conflicto, en la medida en que las Sentencias resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad resuelvan sobre la conformidad con la distribución constitucional de competencias de un precepto legal del que dependa la validez de la disposición o acto impugnado en el conflicto, por un motivo competencial, o que de la doctrina contenida en la Sentencia acerca del alcance de la legislación básica se desprenda indubitadamente la titularidad del ejercicio de la competencia para dictar las normas de desarrollo o los actos de aplicación por el Estado o la Comunidad Autónoma. En estos supuestos, en virtud de los efectos de cosa juzgada atribuidos a las Sentencias de este Tribunal que resuelvan recursos de inconstitucionalidad (art. 164.1 C.E. y 38.1 LOTC), tendrán efectos vinculantes y generales tanto los pronunciamientos contenidos en el fallo, cualquiera que sea su sentido, como la doctrina jurisprudencial en que se basen los mismos. Efectos que se extenderán a la resolución de cualquier otro proceso constitucional en el que se reproduzca la misma controvesia entre las mismas partes sobre la titularidad de la competencia. Así, pues, la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en la resolución de recursos de inconstitucionalidad, en la medida en que resuelva sobre la constitucionalidad de una Ley por infracción de la distribución de competencias en una materia, implica un pronunciamiento sobre una titularidad competencial que puede conllevar la extinción de la controversia competencial en los procesos resolutorios de conflictos de competencia en los que deba resolverse sobre la misma titularidad. Admitido y pendiente de resolución el conflicto de competencia, la Sentencia que ponga fin al proceso de control de constitucionalidad de una Ley puede extinguir la controversia competencial con efectos sobrevenidos, sin que sea necesario un nuevo pronunciamiento de este Tribunal en forma de Sentencia.

La terminación del proceso constitucional por desaparición sobrevenida de la controversia competencial no se produce automáticamente o por simple solicitud del órgano que entabló el conflicto. Requiere, previa audiencia de las partes, la comprobación de la aplicabilidad de la doctrina contenida en la Sentencia resolutoria del recurso de inconstitucionalidad al proceso conflictual pendiente de decisión.

3. En el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Galicia contra la Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 25 de noviembre de 1985, la controvesia competencial que se plantea puede resumirse en los siguientes términos: a quién corresponde, si a Galicia o al Estado, la titularidad de la competencia ejecutiva en materia de imposición de sanciones a las Cajas de Ahorros con domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia por infracciones cometidas fuera del mismo. Su reivindicación competencial la apoya la Junta de Galicia en lo establecido en los arts. 30.1.5 y 37 de su Estatuto de Autonomía y en el art. 18 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorros Gallegas, frente al Gobierno de la Nación que defiende el correcto ejercicio de dicha competencia en base a lo dispuesto por la Disposición adicional primera, uno, apartado segundo, de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros (en adelante, L.O.R.C.A.). Pues bien, partiendo de los términos en que se plantea la controversia en el conflicto de competencia, hay que señalar que ésta es reproducción de una de las planteadas previamente dentro de los recursos de inconstitucionalidad núms. 873 y 913/85, acumulados, interpuestos por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, y la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de 17 de julio, ambas sobre Cajas de Ahorros, y resueltos por la STC 48/1988; y en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 990, 991 y 1007/85, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, 54 Diputados y la Junta de Galicia contra la L.O.R.C.A., y resueltos por la STC 49/1988.

En efecto, en el fundamento jurídico 4.° de la primera de las Sentencias citadas, en relación a la constitucionalidad del art. 18 de la Ley gallega (y también del art. 56 de la Ley catalana), que establece que la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta ejercerá las funciones de coordinación y de inspección de las Cajas de Ahorros domiciliadas en Galicia, se dice que respecto de las funciones de disciplina, inspección y sanción «ha de regir el principio de territorialidad, establecido con carácter general en los correspondientes Estatutos de Autonomía, por no darse ninguno de los supuestos que justificarían la inaplicación de este criterio general», por lo que al aparecer determinadas las competencias autonómicas por el domicilio social, «los preceptos en cuestión (arts. 18 Ley gallega y 56 Ley catalana) han de considerarse inconstitucionales en cuanto que, al fijar como elemento determinante el domicilio social, extienden la competencia en materia de inspección y coordinación a actividades realizadas fuera del territorio de la Comunidad». Y a pesar de que dicho pronunciamiento no se reproduce en el fallo de la Sentencia, es incuestionable su carácter de ratio decidendi, por lo que a él también se le extienden los efectos vinculantes generales atribuidos a las Sentencias que resuelven recursos de inconstitucionalidad (art. 164.1 C.E. y 38.1 LOTC).

Pero asimismo, la STC 49/1988, desarrollando la doctrina anterior en relación ahora a la Disposición adicional primera, uno, segundo, de la L.O.R.C.A., que se refiere al ejercicio por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España de las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas de Ahorros en las actividades realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su domicilio social, concluye en su fundamento jurídico 30 que debe considerarse inconstitucional aquella Disposición adicional, y por cuanto confiere al Estado competencias sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde aquéllas tengan su domicilio social. Estas actividades estarán sometidas a la competencia de la Comunidad en que se realicen». Pronunciamiento que se traduce en el fallo de la Sentencia en la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición adicional primera, uno, apartado segundo.

Retornando a la controversia competencial suscitada por el conflicto que aquí examinamos, resulta claro, a la luz de la doctrina constitucional reseñada, que la misma ha sido ya resuelta. En concreto, se desprende inequívocamente de esta doctrina que la titularidad de la competencia para imponer sanciones a las Cajas de Ahorro corresponderá a la Comunidad Autónoma para las actividades realizadas en su territorio en las materias de su compentencia. La doctrina del Tribunal Constitucional sentada con posterioridad a la interposición del conflicto de competencia ha puesto fin, en razón de sus efectos, a la controversia competencial planteada, extinguiendo sobrevenidamente el proceso constitucional.

Que ello es así, lo confirma la propia Junta de Galicia, que a pesar de que solicita en su escrito de alegaciones mantener el conflicto hasta su resolución por Sentencia, en la medida que con posterioridad a las SSTC 48/1988 y 49/1988 ha aprobado el Parlamento de Galicia la Ley 6/1989, de 10 de mayo, de modificación de la Ley 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorros gallegas, para dar cumplimiento a las Sentencias mencionadas, en las que introduce una Disposición adicional por la que se establece que la Consejería de Economía y Hacienda ejercerá las funciones de disciplina, inspección y sanción de las actividades realizadas en Galicia por Cajas de Ahorros domiciliadas fuera del territorio de la Comunidad, aunque, paradójicamente, no altere el art. 18 de la Ley.

En definitiva, se ha de dar por terminado el conflicto de competencia porque la resolución de la controversia sobre el mismo título competencial producida por la decisión de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra las normas legales que aplicaba el acto que dio origen al conflicto -conflicto que dicho sea de paso, como afirma el Abogado del Estado, era una mera reproducción de una cuestión ya planteada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Galicia- ha dejado vacío de debate competencial al presente conflicto de competencia. Por todo ello, debemos dar por terminado este conflicto de competencia por la extinción sobrevenida de la controversia competencial.

4. Sólo nos resta por señalar que el único efecto que produjo la interposición del conflicto de competencia, puesto que ni siquiera se pidió la suspensión del acuerdo impugnado (art. 64.3 LOTC), ha consistido, en su caso, en la suspensión del curso del proceso que pudo interponerse contra la sanción. Por ello es de especial trascendencia que se dé traslado de este Auto al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

ACUERDA

En virtud de la desaparición sobrevenida de la controversia planteada en el conflicto positivo de competencia, el Pleno del Tribunal acuerda dar por terminado el conflicto positivo de competencia núm. 401/867 promovido por la Junta de Galicia frente a la

Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 25 de noviembre de 1985, por la que se impone a la Caja de Ahorros de Galicia la sanción de 100 millones de pesetas de multa por operaciones de renta variable realizadas a través del Agente de Cambio y

Bolsa de Barcelona don Alejo Buxeres.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia», y comuníquese al Presidente de la Audiencia Nacional.

Madrid, a quince de enero de mil novecientos noventa y uno.