|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 139/1998 |
| Fecha | de 16 de junio de 1998 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón y don Pablo García Manzano. |
| Núm. de registro | 1880-1989 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.880/1989 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda declarar concluido por falta de objeto el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.880/89 promovido por don Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y comisionado por otros cincuenta y dos Senadores más, contra  la Ley de Galicia 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 26 de septiembre de 1989, don Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y comisionado por otros cincuenta y cinco Senadores más, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Galicia 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales y, en todo caso, contra los arts. 2, 3, 6, 7 -apartados 2, 4, 5 y 6- 8, 9, 10, 13 -apartados 2 y 3-, 14, 15 y la Disposición transitoria primera, así como contra todos los demás preceptos que incidan o se encuentren en conexión con los expresamente citados.

2. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 2 de octubre de 1989, acordó tener por promovido por el Senador don Luis Fernández Fernández- Madrid, en su propio nombre y comisionado por otros cincuenta y cinco Senadores, el recurso de inconstitucionalidad, así como, al no aparecer suscrito el escrito de interposición del recurso por cincuenta personas que en fecha de 26 de septiembre de 1989 ostentasen la condición de Senador (art. 32.1 LOTC), otorgarle al comisionado un plazo de diez días para que subsanare el mencionado defecto.

Subsanado el referido defecto mediante escritos registrados con fecha 3 y 11 de octubre de 1989, en los que manifiestan su voluntad de interponer el precedente recurso de inconstitucionalidad cincuenta y tres Senadores, comisionado al efecto al también Senador don Luis Fernández Fernández-Madrid, la Sección Tercera, por nueva providencia de 16 de octubre siguiente, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Junta y al Parlamento de Galicia, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones; así como publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Galicia» para general conocimiento.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado con fecha 25 de octubre de 1989, comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones que pudiera precisar.

4. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, se persona en el procedimiento por escrito de fecha 7 de noviembre de 1989, solicitando una prórroga del plazo para formular alegaciones.

La Sección Tercera, por providencia de 13 de noviembre de 1989, acordó tener por personada y parte, en representación del Gobierno, al Abogado del Estado, prorrogándole en ocho días el plazo para formular alegaciones; recabar a la Presidencia de la Junta y del Parlamento de Galicia el expediente y demás antecedentes sobre la elaboración y tramitación de la Ley impugnada; así como encargar a la parte promotora del recurso de inconstitucionalidad que pusiera en conocimiento del Tribunal Constitucional la publicación del Real Decreto sobre Cooperación del Estado con las Corporaciones Locales para acordar en su momento lo procedente.

5. Por escrito registrado el 14 de noviembre de 1989, el Parlamento de Galicia, representado por su Presidente, evacuó el trámite de alegaciones conferido, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

6. El Letrado de la Junta de Galicia formuló sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 15 de noviembre de 1989, en el que solicitó se dictase Sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad o, subsidiariamente, desestimándolo en su integridad.

7. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 17 de noviembre de 1989, en el que solicitó la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad y la declaración de constitucionalidad de la Ley recurrida.

8. La Sección Cuarta de este Tribunal. por providencia de 9 de diciembre de 1997, acordó, en virtud de lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC. oír a las partes, por plazo común de diez días, al objeto de que plegasen lo que estimaren oportuno acerca de la incidencia que sobre el presente proceso constitucional pudieran tener la Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local, que deroga la disposición legal impugnada, y la doctrina constitucional en materia de régimen local recaída con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad (SSTC 214/1989, 331/1993 y 385/1993).

9. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito de fecha 19 de diciembre de 1997, en el que solicitó que se acordase la conclusión y el archivo del recurso por desaparición sobrevenida de su objeto.

Tras referirse a la doctrina constitucional sobre la desaparición sobrevenida del objeto de los procesos constitucionales como consecuencia de la derogación de la disposición legal impugnada, el Abogado del Estado procede a examinar si en el presente caso se dan las condiciones exigidas por aquella para concluir que se ha producido tal desaparición. En este sentido, pone de manifiesto que la parte recurrente no es una Administración que reivindica determinadas competencias para sí, sino un grupo de Senadores que funda su demanda en distintas vulneraciones constitucionales. Esta primera consideración permite afirmar, en su opinión, que carece de interés constatar si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, pues la parte recurrente, al no ser la Administración que supuestamente se ha visto perturbada en su esfera competencial, no puede hacer valer como cuestión litigiosa los efectos producidos por esa pretendida invasión. Ante el aquietamiento y aceptación del régimen establecido de la Administración cuyas competencias supuestamente han sido vulneradas, el conflicto constitucional ha de quedar limitado al ámbito de la definición y titularidad de las competencias con independencia de las consecuencias que hubiera podido producir su ejercicio con anterioridad.

Otro elemento que permite identificar el contenido material del recurso son los términos de la demanda. Esta se funda, en general, en la vulneración de preceptos constitucionales no atributivos de competencias, salvo la referencia que se hace al art. 149.1.14 y 18 de la C.E., que atribuye al Estado, respectivamente, competencia en materia de Hacienda General y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Se suscita por la parte recurrente, por tanto, un posible exceso competencial de la Ley impugnada en relación con competencias de titularidad estatal. En este extremo es necesario tener en cuenta que el marco normativo que establecía la Ley recurrida se ha sustituido íntegramente por la Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local, cuya constitucionalidad no ha sido discutida. Esta nueva norma establece, como la anterior, una regulación completa de las competencias autonómicas en relación con las Diputaciones Provinciales, por lo que se puede afirmar que la sucesión normativa producida en la materia ha hecho desaparecer la controversia competencial, al haber sido sustituida la norma discutida por otra no impugnada. A lo que hay que añadir que el Tribunal Constitucional en su labor de interpretación del bloque de la constitucionalidad para definir y ordenar el reparto de competencias entre la Administración autonómica y la del Estado ha tenido ocasión de establecer una doctrina clara y precisa sobre el alcance de las competencias autonómicas en materia de régimen local y su compatibilidad con las del Estado (SSTC 214/1989, 331/1993 y 385/1993). Competencias estas últimas que se derivan, en lo fundamental, de los títulos competenciales de los apartados 14 y 18 del art. 1 de la C.E. En definitiva, el nuevo marco non-nativo dictado sobre la materia y la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, que goza de una especial virtualidad jurídica en virtud de lo previsto en el art. 38 de la LOTC, han hecho desaparecer la controversia competencial suscitada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Finalmente, en la posible desaparición del objeto del recurso también influirá «la incidencia real que tenga la derogación sobrevenida de la norma recurrida». La Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio, establece en su Disposición derogatoria que «quedan derogadas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley, especialmente la Ley 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales gallegas». La innegable voluntad innovadora de la Ley se encuentra en la transcrita Disposición, así como se ve reflejada en la parte de la Exposición de Motivos referida a la provincia. Por otro lado, los artículos que la Ley dedica a la delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales ponen de manifiesto la expresa y clara voluntad de establecer un nuevo marco normativo distinto e independiente del regulado en la Ley objeto de este recurso, por lo que se puede afirmar que la derogación es total y absoluta de modo que a partir de la entrada en vigor de la nueva norma la anterior pierde toda virtualidad.

En definitiva, en el presente caso se dan los requisitos que el Tribunal Constitucional viene exigiendo para apreciar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso tanto por la derogación de la Ley recurrida como por la doctrina constitucional en relación con la materia competencial debatida.

10. Mediante escrito registrado con fecha 24 de diciembre de 1997, el Letrado de la Junta de Galicia presentó sus alegaciones, interesando se declarase la falta de objeto del proceso constitucional y, en consecuencia, se diese por finalizado el mismo.

La doctrina constitucional recogida en los AATC 49/1981 y 385/1993, cuyos fundamentos jurídicos parcialmente reproduce, permite afirmar en el presente supuesto que, derogada expresamente la Ley de Galicia 8/1989, de 15 de junio, por la Ley 5/1997, de 22 de julio, y desaparecida, por tanto, aquélla del mundo jurídico, el objeto del presente proceso constitucional ha desaparecido, pues los preceptos impugnados han quedado derogados por la nueva regulación legal.

11. El Letrado del Parlamento de Galicia, mediante escrito de fecha 30 de enero de 1998, comunicó que la notificación de la providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal, de 9 de diciembre de 1997, no había sido recibida en los servicios jurídicos del Parlamento hasta el día 27 de enero de 1998, al haber sido remitida a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Galicia.

12. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 3 de marzo de 1998, acordó incorporar a las actuaciones los escritos presentados por el Abogado del Estado y el Letrado de la Junta de Galicia y conceder un nuevo plazo de cinco días a los Senadores recurrentes y al Parlamento de Galicia para que, en virtud de lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, alegasen acerca de la incidencia que sobre el presente proceso constitucional pudieran tener la Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local, que deroga la disposición legal impugnada, y la doctrina constitucional en materia de régimen local recaída con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad (SSTC 214/1989, 331/1993 y 385/1993).

13. El Letrado del Parlamento de Galicia presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en fecha 1 de marzo de 1998, en el que solicitó que el Tribunal Constitucional se pronunciase sobre la falta de legitimación de los Senadores recurrentes y se declarase concluso el proceso de inconstitucionalidad por satisfacción extraprocesal de la impugnación.

En relación con la falta de legitimación de los Senadores recurrentes da por reproducida la argumentación expuesta en el escrito de contestación a la demanda, considerando que sobre tal aspecto, aunque no afecta al objeto material del recurso, debería pronunciarse el Tribunal Constitucional para completar la doctrina sentada en la STC 42/1985 (fundamento jurídico 2.º) por ser una cuestión de interés general y afectar al principio de seguridad jurídica en relación con el momento procesal y la forma en que se debe articular la concurrencia de voluntades de cincuenta Diputados o Senadores en la decisión impugnatoria.

En cuanto a la extinción del objeto del recurso, manifiesta que la Disposición derogatoria de la Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio, de un lado, establece una derogación tácita, general y por contraste de las normas de igual o inferior rango que se opongan o resulten contradictorias con los preceptos de aquélla. De otro, expresamente declara derogada en su totalidad la Ley 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales, cuyos preceptos, si se albergase duda alguna sobre la voluntad del legislador autonómico, habría de considerar también tácitamente derogados como pone de manifiesto el contraste entre los preceptos impugnados de la Ley 8/1989, de 15 de junio, y los preceptos que los sustituyen de la Ley 5/1997, de 22 de julio. En consecuencia, el presente recurso de inconstitucionalidad ha perdido vigencia por desaparición sobrevenida del objeto material del proceso constitucional (STC 385/1993, fundamento jurídico 2.º).

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aunque no contemplada expresamente en el art. 86.1 de la LOTC, ha sido admitida por este Tribunal como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales (AATC 14/1991, 146/1991, 3/1995, 42/1995). Según reiterada doctrina constitucional, no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, la cual ha de venir determinada «en función de la incidencia real de la modificación o derogación, no de criterios abstractos» (STC 385/1993, fundamento jurídico 2.º).

Situado el problema en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal controvertido «habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, (pues) si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)» (STC 199/1987, fundamento jurídico 3.º). Por consiguiente, carece de sentido tratándose de un recurso de inconstitucionalidad «pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad» (STC 160/1987, fundamento jurídico 6.º; 150/1990, fundamento jurídico 8.º; 385/1993, fundamento jurídico 2.º). Por idéntica razón, para excluir «toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar», puede resultar útil ÄconvenienteÄ su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, fundamento Jurídico 6.º; 385/1993, fundamento jurídico 2.º). La regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es, pues, que la derogación extingue su objeto.

No obstante, constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestas en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia sobre el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, de modo que lo que debiera ser objeto propio de un conflicto positivo de competencias como cauce procesal específico, ha de configurarse como fundamento de una pretensión de inconstitucionalidad por razón del rango legal de la norma controvertida. Desde tal perspectiva ha de contemplarse también en estos casos la incidencia de la derogación sobrevenida de la disposición legal impugnada sobre una eventual desaparición del objeto del proceso, en los que resulta aplicable, como ya hemos señalado en la STC 182/1992 (fundamento jurídico 1.º) y reiterado posteriormente en las SSTC 385/1993 (fundamento jurídico 2.º), 43/1996 (fundamento jurídico 3.º) 61/1997 (fundamento jurídico 3.º) y 196/1997 (fundamento jurídico 2.º), el criterio sostenido en relación a los conflictos positivos de competencia, ofreciendo aquella incidencia en este tipo de procesos matices peculiares como pone de manifiesto un somero repaso de la doctrina constitucional recaída al respecto.

De acuerdo con la mencionada doctrina constitucional, es cierto que «si la norma objeto de un conflicto es derogada por otra posterior puede provocarse sobrevenidamente la pérdida del objeto del conflicto mismo y, en consecuencia, resultar improcedente que éste sea resuelto mediante Sentencia» (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.º), pero hay que huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones o derogaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, puesto que no basta con el mero agotamiento de los efectos de la disposición o resolución impugnada, o con su derogación o modificación, para concluir si se requiere una decisión sobre el fondo (SSTC 147/199 1, fundamento jurídico 9.º; 202/1992; 133/1993; 158/1992, fundamento jurídico l.º), y hay que estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial (SSTC 182/1988, fundamento jurídico l.º), con el fin de salvaguardar el principio de la irrenunciabilidad o indisponibilidad de las competencias por las partes y, al tiempo. custodiar la vigencia de las normas constitucionales y estatutarias atributivas de competencias (STC 329/1993, fundamento jurídico l.º). Como este Tribunal ha tenido oportunidad de afirmar en numerosas resoluciones, sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se traba el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria (SSTC 182/1988. fundamento jurídico l.º; 248/1988, fundamento jurídico 2.º; 167/1993, fundamento Jurídico 2.º: 329/1993, fundamento jurídico 1.º, 165/1994, fundamento jurídico 2.º; 196/1997, fundamento jurídico 2.º).

2. En el presente recurso de inconstitucionalidad, los Senadores que lo han promovido impugnaron la Ley de Galicia 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales, fundando los reproches dirigidos a la Ley y a la mayoría de los concretos preceptos recurridos en la infracción de preceptos constitucionales y estatutarios no atinentes al orden de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, así como, respecto a algunos de sus artículos, en motivos competenciales, en concreto, en la invasión de las competencias que al Estado reserva. el art. 149.1.14 y 18 de la C.E. sobre Hacienda general y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La citada Ley ha sido expresamente derogada por la Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local (Disposición derogatoria), que no ha sido impugnada y cuyo objetivo primordial «es regular las peculiaridades que en el ámbito local se dan» en la Comunidad Autónoma, intentando hacer frente «a la definición del papel que la Comunidad Autónoma misma tiene en relación con las administraciones locales» (exposición de motivos). La Ley 5/1997, de 22 de julio, configura, en definitiva, el nuevo marco normativo de la Administración Local gallega, estableciendo, en lo que a la provincia se refiere, una regulación completa, distinta e independiente de la contenida en la Ley objeto del recurso de inconstitucionalidad, que a partir de la entrada en vigor de aquélla ha perdido toda virtualidad.

Tanto el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, como las representaciones procesales de la Junta y del Parlamento de Galicia han manifestado en sus respectivos escritos, según ha quedado recogido en los antecedentes, que ha desaparecido el objeto del recurso de inconstitucionalidad al haber sido derogada y perdido toda su virtualidad a partir de la entrada en vigor de la Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio, la disposición legal impugnada, a lo que aquél añade que, con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de establecer una doctrina clara y precisa sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local (SSTC 214/1989, 331/1993 y 385/1993). Por su parte, los Senadores recurrentes no han formulado alegaciones en el trámite al respecto conferido de acuerdo con el art. 84 de la LOTC, pese a habérseles otorgado por providencia de 3 de marzo de 1998 un nuevo plazo al inicialmente concedido para que alegasen acerca de la incidencia que sobre el presente proceso constitucional pudiera tener la Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio.

A tenor de las posiciones de las partes, quienes no demandan, ni siquiera los actores, una decisión jurisdiccional de este Tribunal Constitucional constatando si se verificó o no la extralimitación competencial inicialmente denunciada, aquietándose la Administración que supuestamente ha visto mermada su esfera competencial, resulta evidente pues, que ha desaparecido el objeto del proceso, al haber sido derogada la disposición legal impugnada por la Ley de Galicia 5/1997. de 22 de junio, sin que conste que de su vigencia hayan derivado efectos cuya desaparición requiera un examen de los problemas de fondo planteados en el recurso de inconstitucionalidad. En consecuencia, no concurriendo tampoco circunstancia alguna de interés general que aconseje la prosecución del proceso hasta su finalización por Sentencia, procede declarar extinguido, por desaparición del objeto el Presente recurso de inconstitucionalidad.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda declarar concluido por falta de objeto el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.880/89 promovido por don Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y comisionado por otros cincuenta y dos Senadores más, contra

la Ley de Galicia 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales.

Madrid, a dieciséis de Junio de mil novecientos noventa y ocho.