

Ha decidido

1.º Declarar que los arts. 2, 3, párrafo segundo, 7 y 8, del Decreto 54/1985, de 4 de julio, de la Comunidad Autónoma de Cantabria invaden la competencia estatal, y son por consiguiente nulos.

2.º Desestimar el conflicto de competencia en todo lo demás.

24005 Pleno. Sentencia 135/1992, de 5 de octubre. Recursos de inconstitucionalidad 800/1985 y 801/1985 (acumulados). Promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Reguer, don Carlos de la Vega Benayas, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad, acumulados, números 800/1985 y 801/1985, interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, habiendo sido parte el Abogado del Estado en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Letrado de la Generalidad de Cataluña don Manuel M. Vicens Matas presentó escrito en el Registro General de este Tribunal el 27 de agosto de 1985, donde en nombre y representación de aquella interponía recurso de inconstitucionalidad contra determinados aspectos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, más arriba reseñada (arts. 4.1; 5.1.1.º proposición; 10, párrafos 3, 5 -último inciso- y 6). Al día siguiente, don Javier Balza Aguilera y don José Ignacio López Cárcamo, Abogados, formalizaron a su vez recurso de inconstitucionalidad, en nombre y representación del Gobierno Vasco, contra la misma Ley (arts. 4.1; 6.2; 7 e); 9.1; 10, párrafos 2, 3, 5 y 6 y Disposición final primera, núm. 2).

En sendas providencias de 25 de septiembre de aquel año, las Secciones Primera y Segunda del Tribunal acordaron admitir a trámite ambos recursos de inconstitucionalidad, así como dar traslado de las respectivas demandas y de los documentos anejos al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes y al Gobierno de la Nación, a través del Ministro de Justicia, para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen oportunas, ordenando a la vez la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de los edictos en los cuales se anuncian la interposición de los dos recursos para general conocimiento.

El 4 de octubre de 1985 tuvieron entrada en el Registro General los escritos del Presidente del Senado en los cuales manifiesta que se tuviera por personada a la Cámara en los antedichos procesos y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal. A su vez el Presidente del Congreso de los Diputados, en escritos presentados el 21 de octubre de aquel mismo año, comunicó que dicha Cámara no haría uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones que le concede nuestra Ley, poniendo, no obstante, a nuestra disposición las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar. Por su parte, el Abogado del Estado se personó el 14 de octubre de 1985 y solicitó que se acumularan los dos recursos, con suspensión entre tanto del plazo conferido para la formulación de alegaciones, como consecuencia de la evidente conexión de ambos por su objeto, a lo cual accedió el Pleno de este Tribunal en Auto de 28 de noviembre de 1985.

El Abogado del Estado presentó el correspondiente escrito de alegaciones con fecha 3 de enero de 1986, dentro de la prórroga del plazo para tal trámite que le había sido concedida por la Sección Segunda en providencia de 18 de diciembre del año anterior. Y otra dictada el 30 de septiembre del corriente ha fijado para la deliberación

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

Dada en Madrid a cinco de octubre de mil novecientos noventa y dos.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Luis López Guerra.-Fernando García-Mon y González-Reguer.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-Vicente Gimeno Sendra.-Rafael de Mendizábal Allende.-Pedro Cruz Villalón.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Firmado y rubricado.

y votación de esta Sentencia el 5 de octubre en cuyo día tuvieron efecto.

2. En la demanda formulada por la Generalidad de Cataluña se nos dice que, con arreglo al art. 156.1 de la C.E., la cobertura financiera suficiente de las Comunidades Autónomas se erige en una de las garantías de que la autonomía no quedará reducida a un simple nombre, sino que conllevará el efectivo poder de autodisposición sobre los propios intereses o asuntos. Así lo ha reconocido la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), en cuyo art. 2.1 se sanciona como uno de los principios ordenadores de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas el de suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias. A todo ello hay que añadir que dicho principio se convierte en pieza estructural del sistema diseñado por la Constitución, una vez que los territorios autónomos carecen de potestades normativas plenas para establecer sus propias fuentes de financiación y, en la práctica, con el simple ejercicio de sus poderes financieros no pueden conseguir los recursos necesarios para atender las responsabilidades que tienen asumidas.

Si el principio de suficiencia de los ingresos es, pues, un componente esencial de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, no menos cierto es que al Estado corresponde hacerlo efectivo, ya que en su calidad de titular de las competencias del art. 149.1.11 y 13 de la C.E. debe asegurar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas encuentren fuentes alternativas de financiación por medio de la concertación de operaciones de crédito con toda clase de intermediarios financieros (art. 157.1 e) de la C.E. y 4.1 f) de la L.O.F.C.A.). Así lo ha mantenido, por lo demás, el Tribunal Constitucional (STC 1/1982, fundamentos jurídicos 3.º y 6.º) y así se reflejó a partir de 1977, en una serie de disposiciones que, tendentes a la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro [Reales Decretos 2.291/1977, de 27 de agosto (art. 1 a); 2.869/1980, de 30 de diciembre (art. 3) y 1.619/1981, de 22 de mayo], procuraron, asimismo, asegurar a las Comunidades Autónomas un mínimo de financiación dentro de las que llevase a cabo el sector público, garantizando, a tal fin, que los títulos que emitiesen o calificasen serían adquiridos por las Cajas de Ahorro.

A partir de estos principios básicos de la ordenación del crédito, las Comunidades Autónomas han ejercitado sus competencias, orientándose sus disposiciones normativas en el referido criterio de la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro y, a la vez, partiendo de la premisa de que siempre que el volumen de recursos del mercado financiero lo permita, la compra o suscripción de valores de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas estará asegurado, sin perjuicio de que quede también garantizada la colocación de los títulos emitidos o avalados por el Estado en el cómputo del coeficiente de inversión obligatoria en fondos públicos (en este sentido, entre otros, Decretos 303/1980 y 213/1981 de la Generalidad de Cataluña).

Sin embargo, la Ley 13/1985, objeto del presente proceso, significa un cambio muy profundo en la orientación seguida hasta este momento en orden a la financiación de operaciones en el ámbito autonómico, porque -ante todo- considera derogado el Real Decreto 2.291/1977, de 27 de agosto, sin establecer norma alguna sustitutoria, lo que sin duda ha de suponer un serio contratiempo para el desarrollo de las economías regionales, al abrirse la posibilidad de que en el futuro las Comunidades Autónomas no puedan contar -en términos de obligación jurídicamente exigibles- con el concurso de unas entidades financieras que tienen un protagonismo decisivo en la financiación de las empresas y actividades de sus respectivos territorios.

Por otra parte, deroga también los Reales Decretos 2.869/1980, de 30 de diciembre, y 1.619/1981, de 22 de mayo, sustituyéndolos por el contenido del art. 4 de la Ley, que no suponen ya una garantía de que los títulos que emitan o califiquen las Comunidades Autónomas hayan de ser adquiridos por las Cajas de Ahorro y otros intermediarios financieros, ni tampoco conceden un margen suficiente para el desarrollo de la política financiera de dichas Comunidades Autónomas, dado que, en el máximo del 20 por 100 de los activos computables en que «podrá» materializarse de obligación de invertir, habrán de incluirse «todos los activos» calificados por los Entes autonómicos, sin hacerse, sin embargo, ninguna reserva adicional para la financiación del sector público autonómico. No obstante, al Estado sí se le asegura la obtención de recursos a través de un circuito obligatorio o subcoeficiente dentro del coeficiente general de inversión obligatoria, que es el 15 por 100 para la deuda a corto o medio plazo.

Pues bien, para el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no es lícito, en términos constitucionales, que el Poder Central haya alterado sustancialmente las reglas de juego por las que se han venido regulando la capacidad de las Comunidades Autónomas para acudir al mercado de capitales sin que, a la vez, se haya producido ninguna nueva situación derivada del ordenamiento constitucional que pueda justificar ese cambio de criterio. Aunque los conceptos «bases» y «evolución legislativa» no son antitéticos, tampoco puede olvidarse que, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 1/1982), las bases —que ha de ser entendida como noción material— deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales.

Esa estabilidad, sin embargo, no ha sido respetada por la Ley que se impugna. Más aún: la Ley ha puesto igualmente en entredicho el principio de solidaridad que recoge el art. 2 de la C.E., que, entre otras manifestaciones, exige un comportamiento leal y la aceptación del sistema de distribución territorial del poder, procurando su continuación. El Poder Central, en el caso de la Ley 13/1985, no ha tenido, en efecto, un «comportamiento fiel» con relación a las Comunidades Autónomas, ya que aprovechando el ejercicio de una competencia que formalmente le corresponde ha disminuido, sensible e injustificadamente, la posibilidad que aquéllas tenían reconocida en la legislación básica anterior de obtener financiación complementaria recurriendo al crédito o a la deuda, aunque, eso sí, cuidándose de asegurar que a él no le van a faltar esos recursos (art. 5 de la Ley). Se asiste, pues, a un nuevo intento de asfixiar económicamente a las Comunidades Autónomas, con el pretexto de aliviar al sector privado de la incidencia que suponen los porcentajes obligatorios de inversión.

No obstante, la libertad de gestión de los intermediarios financieros no ha de llevarse hasta extremos tales que comprometan seriamente la financiación adicional con que deben contar las Comunidades Autónomas, haciendo prácticamente inoperante el principio proclamado por el art. 128.1 de la C.E.

En suma, desde la óptica que brinda el principio de suficiencia de recursos de que han de disponer las Comunidades Autónomas, y dado que los recursos ordinarios de éstas no alcanzan para cubrir satisfactoriamente el coste de todas las responsabilidades asumidas, ni aun con la mejor disposición puede comprenderse cómo desde las propias instancias centrales del Estado se pretende agravar todavía más la situación, al incidir, como se hace, en las posibilidades de financiación de las Comunidades Autónomas a través de las Cajas de Ahorro y demás intermediarios financieros.

Por todo ello resulta clara la inconstitucionalidad de los artículos que se impugnan del título primero de la Ley, relativos a los nuevos patrones por los que habrá de regirse en lo sucesivo la financiación complementaria de las Comunidades Autónomas con cargo a los recursos captados de terceros por las Cajas de Ahorro y demás intermediarios financieros, ya que si bien es verdad que el Estado ha actuado en el ejercicio de las competencias del art. 149.1.11 y 13 de la C.E., lo es todavía mucho más que las ha ejercido apartándose de los principios en que se inspira la Constitución, desconociendo la jurisprudencia de este Tribunal y en detrimento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

En relación a los títulos II y III de la Ley se argumenta, de los arts. 149.1.11 y 13 de la Constitución y 10 y 12.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se desprende que cuando la Ley aquí impugnada se refiere a las Cajas de Ahorro y demás instituciones de crédito corporativo, público y territorial, la competencia de la Generalidad ha de ser calificada como de exclusiva, y ello, como es lógico, ha de tener su correspondiente reflejo en la problemática objeto del presente recurso.

En particular, el art. 4.1 de la Ley incurre en inconstitucionalidad si se observa que a pesar de su compleja y poco afortunada redacción, parece claro que, desde un punto de vista formal, la Ley no ha establecido reserva alguna de coeficiente de inversión obligatoria para los activos calificados por las Comunidades Autónomas. El artículo en cuestión se limita, en efecto, a fijar el máximo que, dentro del coeficiente general de inversión obligatoria, podrán alcanzar aquella clase de activos, pero no señala ningún mínimo y ello, naturalmente, descarta la existencia de cualquier obligación o garantía en relación a la adquisición de los mismos. Y, desde un punto de vista material, el porcentaje del 20 por 100 —que ya de por sí entraña un volumen de inversión notoriamente exiguo al tener que calcularse en función de los activos de cobertura y no de los recursos computables— tampoco es inamovible, por cuanto puede verse reducido por la inversión en títulos emitidos por el Tesoro o el Estado para atender fines generales o para la financiación del crédito oficial, o sustitutoria de éste.

Si se tiene en cuenta, además, que la Ley sólo contempla la competencia de las Comunidades Autónomas para calificar activos en relación a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de Crédito, sin hacerla extensiva a todo tipo de instituciones financieras —y, en particular, a las Cajas Rurales—, difícilmente puede detectarse en el legislador estatal la más mínima preocupación respecto de la financiación de las Comunidades Autónomas por medio de las operaciones de crédito. Antes bien, con el art. 4.1 de la Ley se ha decantado inexorablemente, pues, la balanza de la financiación a través de las entidades de depósito

hacia el Estado, dejando prácticamente sin recursos por este Concepto a las Comunidades Autónomas.

En definitiva, el artículo analizado es inconstitucional tanto por no respetar una de las características más relevantes que han de tener las normas básicas —ser estables y servir más a los aspectos estructurales que a los coyunturales—, como por quebrantar abiertamente los principios de solidaridad y de suficiencia de recursos plasmados, respectivamente, en los arts. 2 de la Constitución y 2.1 b) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, y a mayor abundamiento, la amplitud y generalidad con que se prevén las exclusiones para el cómputo del porcentaje de activos calificados por tales Comunidades, evidencia que la norma impugnada excede la competencia estatal dimanante del art. 149.1.14 en relación con el 149.1.11, ambos de la Constitución, concurriendo así un motivo adicional de inconstitucionalidad.

En el art. 5.2, primera proposición, además de concurrir los mismos vicios de inconstitucionalidad que afectan al art. 4.1, se advierte otro específico por infracción del art. 14.5 de la Ley de Financiación, cuyo art. 14.5 preceptúa que la deuda pública de las Comunidades Autónomas y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por éstas gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado. El precepto en cuestión infringe claramente este mandato, ya que refiere «exclusivamente» el subcoeficiente de inversión obligatoria en títulos de la deuda a corto y medio plazo a la emitida por el Tesoro o por el Estado, marginando a la de las Comunidades Autónomas, que, de esta manera, ya no podrá gozar de los mismos beneficios y condiciones que la estatal. En consecuencia, haciendo a aquélla de «peor condición» que esta última, cuya colocación forzosa queda garantizada en las entidades financieras, circunstancia que no se dará en el caso de las Comunidades. Por este motivo, debe estimarse inconstitucional la referida previsión.

En otro aspecto, el art. 10.3 somete la apertura de nuevas oficinas de las Entidades de depósito cuyos recursos propios no alcancen los niveles mínimos establecidos o cuyas inversiones en inmuebles y otros activos superen los límites máximos que fije el Gobierno a la previa autorización del Banco de España, o a la de las Comunidades Autónomas competentes en esa materia, en su caso, «previo informe favorable del Banco de España». Pues bien, tal previsión amplía a costa de las Comunidades Autónomas las tareas de informe y comprobación necesarias para conocer o denegar la apertura de nuevas oficinas del Banco de España (art. 3 de la Ley 30/1980, de 21 de junio), toda vez que al exigir que su dictamen sea favorable en el caso que corresponda a las Comunidades Autónomas otorgar la autorización, no sólo se le está confiriendo unas funciones de carácter ejecutivo que no le corresponden, sino que se está supeditando «a sus decisiones» las competencias autonómicas sin ninguna justificación constitucional para ello (art. 10.1.4.º del Estatuto de Cataluña y STC 1/1982). Por tanto, en la medida en que el apartado de que se trata menoscaba y vacía notoriamente de contenido la competencia de la Generalidad para la ejecución de las bases estatales a que se refiere aquélla norma estatutaria, ha de ser considerado inconstitucional.

El apartado 5 del mismo art. 10, al preceptuar en su último inciso que, con carácter general y para todo el territorio, habrá de ser el Banco de España el que autorice la reducción del porcentaje del 50 por 100, como mínimo, de los excedentes líquidos de las Cajas de Ahorro que deberán destinarse, en cualquier caso, a reservas o a fondos de previsión no imputables a activos específicos, incide en inconstitucionalidad al vulnerar las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña. Es evidente que la autorización concreta para reducir ese porcentaje del 50 por 100 —respetando, no obstante, la condición de que los recursos propios superen en más de un tercio a los mínimos establecidos— corresponde otorgarla a la Generalidad, ya que se encuadra en la competencia de ejecución de las bases estatales que a Cataluña le confiere el art. 10.1.4.º de su Estatuto o, incluso con más propiedad, dado de que se trata de Cajas de Ahorro, porque queda englobada en la competencia exclusiva del art. 12.1.6.º del mismo. Aquí no se trata, por lo demás, de «preservar ningún tratamiento uniforme» y que esa autorización singular es un acto de constatación reglada (STC 57/1983, fundamento jurídico 3.º, a contrario sensu).

Finalmente, el mismo art. 10, en su apartado 6, es una simple reiteración de lo que ya establecía el art. 4.1 del Real Decreto 502/1983, de 9 de marzo, que, a su vez, recogió lo dispuesto en el art. 8 del Decreto 1.838/1975, de 3 de julio, por el que se reguló por vez primera la distribución de excedentes de las Cajas en función de su coeficiente de garantía. No obstante, aquél contenía una Disposición final en previsión de que las Comunidades Autónomas hicieran aplicación del mismo en el ámbito de su competencia ya que la STC 1/1982, en relación con el Decreto del Gobierno del País Vasco de 16 de marzo de 1981, había considerado constitucionalmente legítimo que el Departamento de Economía y Hacienda del País Vasco —cuyo nivel competencial en esta cuestión es sensiblemente idéntico al de la Generalidad [art. 10.26 y 11.2 a) del Estatuto Vasco y 10.1.4.º y 12.1.6.º del Catalán] hubiera sustituido al Ministerio de Economía y Hacienda en su función ejecutiva de la legislación básica estatal relativa a la distribución de excedentes de las Cajas de Ahorro, tanto normales como excepcionales. Pues bien, en la medida en que ese apartado 6 pretenda rescatar para

la Administración Central una competencia ejecutiva propia de lo Poderes autonómicos que la tengan asumida, ha de predicarse su inconstitucionalidad.

3. El Gobierno Vasco, por su parte, alega que como la Ley 13/1985, de 25 de mayo, se dedica al establecimiento de las nuevas bases reguladoras de los coeficientes de inversión y garantía de las entidades de depósito y otros intermediarios financieros, es necesario, como punto de partida, analizar la distribución competencial Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de entidades de depósito, que aparece enmarcada por los arts. 149.1.11.ª de la Constitución y 10.26 y 11.2 a) de su Estatuto de Autonomía. Pues bien, a pesar del tratamiento sistemático que reciben en este último, donde se configuran como competencias exclusivas (art. 10.26), esa exclusividad resulta equívoca, ya que sobre las mismas se proyecta el límite general de la legislación básica estatal sobre ordenación del crédito y banca. Pero es que, además, en esta materia debe tenerse en cuenta, igualmente, el art. 149.1.13.ª de la Constitución, que reserva al Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que enlaza con la incidencia del concepto mismo de constitución económica formal utilizado ya por la jurisprudencia constitucional en relación a la determinación del contenido de la competencia estatal sobre las «bases de ordenación del crédito» (STC 1/1982 y 96/1984).

En todo caso, que la distribución de competencias en materia de ordenación del crédito deba ser enmarcada a su vez en los principios básicos del orden económico constitutivos de la llamada «constitución económica», no es óbice al desarrollo por cada Poder público de sus respectivas competencias, porque, en relación con la materia concreta que nos ocupa, la unidad de la política económica está ya asegurada por la reserva estatal de establecimiento de las bases de su ordenación (así lo declaró ya la STC 96/1984).

Por otra parte, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el concepto de bases, ha destacado el carácter indubitablemente normativo de la competencia estatal sobre las mismas. Competencia, pues, que en ningún caso puede permitir, por su sola virtualidad, rebasar los límites de la regulación normativa para adentrarse en el terreno de la ejecución, o aplicación al supuesto de hecho particular de aquella regulación (STC 1/1982, 32/1983, 42/1983).

Es cierto, no obstante, que en algunas ocasiones el Tribunal Constitucional ha admitido que ciertas «decisiones y actuaciones concretas» puedan tener el carácter de básicas y por tanto, entrar en el ámbito de la competencia estatal. Ahora bien, ello no puede significar la extensión de la competencia estatal sobre las bases de una materia a aspectos de mera ejecución administrativa, no normativa, de aquellas bases, ya que lo único que encierran dichas menciones es la concreción de la tesis iniciada por la STC 1/1982, en el sentido de afirmar la existencia de ciertas materias cuyas bases no pueden regularse enteramente por Ley de Cortes, por lo que, excepcionalmente, el Gobierno podrá desarrollar reglamentariamente dichas bases legales hasta agotar la regulación básica de la materia en cuestión. Una interpretación contraria, tendente a ampliar la competencia sobre bases a facultades de mera ejecución administrativa, supondría, en fin, contradecir la naturaleza normativa de las bases indubitada y reiteradamente afirmada por el Tribunal Constitucional, así como dejar sin efecto la compatibilidad entre la competencia estatal y la autonómica de desarrollo legislativo y ejecución. Es más, cuando el Tribunal Constitucional ha considerado como de titularidad estatal concretas actuaciones ejecutivas que, en principio, correspondían a las Comunidades Autónomas en virtud de lo dispuesto en sus Estatutos, ese reconocimiento no lo ha hecho en atención a un título competencial sobre bases, sino fundándose en otros títulos en cuestión, de los que se deriva la competencia ejecutiva estatal.

Pero tampoco el supuesto de que el acto de ejecución afecte directamente a intereses de diversas Comunidades Autónomas puede justificar la competencia estatal, ya que la trascendencia supracomunitaria o el interés general -tenidos ya en cuenta por el constituyente en el sistema de distribución territorial del poder previsto- no pueden constituirse en principios generales que, más allá de las reglas competenciales de la Constitución y los Estatutos, permitan asumir al Estado competencias que no le corresponden. Buena prueba de ello es que los supuestos jurisprudenciales que avalarían la regla en cuestión -acto de ejecución de competencia estatal por estar afectados intereses supraautonómicos- son en realidad supuestos en los que la competencia ejecutiva y autonómica, al proyectarse en la práctica, puede conllevar actuaciones que rebasen sus propios límites territoriales, lo que determina la incompetencia de los órganos autonómicos no en razón de la materia o la función, o del interés general o supraautonómico, sino del aspecto territorial de la competencia (así STC 1/1982, en relación a la autorización a Cajas de Ahorro domiciliadas en el País Vasco para la apertura de oficinas fuera del mismo; o STC 44/1982, fundamento jurídico 6.º).

La propia jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que al Estado no se le atribuyen facultades ejecutivas por concurrir un amplio margen de discrecionalidad en su ejercicio, sino sólo cuando se trata de títulos competenciales que le atribuyen toda la regulación y ejecución de una materia (STC 44/1982, fundamento jurídico 4.º; STC 6/1982, en relación a ciertas facultades ejecutivas del Estado que se apoyan en la competencia estatal de alta inspección en materia

educativa; o STC 1/1982, que, respecto de la autorización de concesión de créditos a empresas con determinada participación extranjera, reconoce la competencia estatal en atención al art. 149.1.10.ª de la C.E.). Por lo demás, la discrecionalidad, como criterio para sustraer competencias ejecutivas estatutariamente atribuidas a una Comunidad Autónoma determinada, resulta inoperante si se tiene en cuenta que, sin perjuicio de que ninguna potestad es absolutamente discrecional y que su ejercicio está sometido, en todo caso, al control de los Tribunales, dicho factor de discrecionalidad es perfectamente controlable en el estadio normativo básico, de titularidad estatal, máxime en materias como de la que aquí se trata, donde la regulación de las bases puede llegar, por necesidades intrínsecas a las mismas, a las más acabadas concreciones reglamentarias. Por ello es difícil sostener la atribución al Estado de una determinada facultad ejecutiva, cuya titularidad es constitucional y estatutariamente autonómica, sobre la base de la implicación del interés general, pues dicho interés encuentra perfecta garantía con el ejercicio de la competencia normativa del Estado sobre las bases, que, a la vez, puede determinar el mayor o menor componente de discrecionalidad de las facultades ejecutivas autonómicas.

En consecuencia, las facultades de autorización que atribuyen al Estado (Banco de España o Ministerio de Economía y Hacienda) los arts. 7 e) inciso final, y 10.2 y 6 de la Ley encajan en la potestad de ejecución administrativa de la norma cuya titularidad ostenta la Comunidad Autónoma Vasca (arts. 10.26 y 11.2 a) del Estatuto). Desde el momento en que la competencia sobre bases es estrictamente normativa y que el interés general ya queda garantizado con dicha competencia, sin que pueda operar al margen o yuxtaponiéndose a la distribución operada por la Constitución y el Estatuto, y sin que el criterio de la discrecionalidad pueda tampoco ser efectivo (STC 96/1984, fundamento jurídico 6.º), es evidente que las actuaciones de autorización contenidas en los preceptos impugnados son meras facultades de ejecución administrativa cuyo mayor o menor grado de discrecionalidad dependerá de las concreciones más o menos acabadas a que llegue la norma a ejecutar, pero que, en ningún caso, cualquiera que sea el margen de manobra del órgano administrativo encargado de aplicar la norma, puede configurarse como título de atribución de competencias ejecutivas. Por ello, las referidas facultades ejecutivas de autorización previstas en los preceptos recurridos pertenecen a la Comunidad Autónoma Vasca, sin perjuicio de que, a través de reglamentos complementarios de la Ley, el Gobierno del Estado acabe de precisar los aspectos básicos que, en aras del interés general supraautonómico, precisan de un «común denominador normativo». Estas mismas razones avalan la inconstitucionalidad del art. 10.3 de la Ley, ya que la cualidad de «favorable» del informe del Banco de España conlleva una sustitución del órgano autonómico correspondiente en el ejercicio de una facultad ejecutiva que constitucional y estatutariamente corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca.

En otro aspecto, el art. 4.1 de la Ley limita las competencias autonómicas en materia poniéndolas en relación solamente con Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, excluyendo en el tratamiento a la Banca privada. Sin embargo, tal exclusión carece de toda justificación, pues si bien existe un diferente tratamiento sistemático en el estatuto entre las Cajas de Ahorro e Instituciones de crédito corporativo (art. 10.26) y la Banca (art. 11.2 a)), es evidente que el resultado material es idéntico en ambos casos, en función del límite que representa la competencia estatal de fijación de bases de la ordenación del crédito y banca. Por ello, la exclusión de la Banca privada en la reserva de la competencia comunitaria, cuando en el resto del articulado de la Ley es incluida, supone una patente vulneración del art. 11.2 a) de nuestro Estatuto.

Desde otra perspectiva, al establecer este art. 4.1 un límite general con idéntico porcentaje para todas las Comunidades Autónomas, está produciendo un tratamiento discriminatorio, pues se hace con independencia del nivel competencial de cada Comunidad. Es decir, se impone un tratamiento uniforme a situaciones de hecho distintas -dado el diferente «quantum» competencial de cada Comunidad- que supone una discriminación, lo que ya se advirtió en la presentación de alguna enmienda en el trámite de elaboración parlamentaria de la Ley. La admisión de variabilidad en el contenido estatutario (así reconocido por la STC 76/1983) supone, en fin, el crear los medios que permitan el desempeño autorresponsable de las competencias públicas territoriales, y el mecanismo que se examina resulta esencial como forma de financiación que permita el desarrollo de las potestades, correspondiendo a un mayor volumen competencial el equivalente incremento de medios que lo sustentan.

La Ley que se impugna atribuye un conjunto de competencias o funciones al Banco de España que, en algunos casos, llegan a invadir la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca. Así sucede, ante todo, con el art. 6.2, que prevé la delegación en el Banco de España de la modificación del nivel mínimo que deben alcanzar los recursos propios de las Entidades de depósito, así como la determinación de los porcentajes de valoración de riesgos. Tal función, que queda perfectamente acotada por los límites y condiciones que, por imperativo del propio precepto, ha de fijar el Gobierno previamente, es encuadrable, sin embargo, en la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de banca [art. 11.2 a) del Estatuto]. Y, en todo caso, también

la previsión sería inconstitucional aun cuando se partiese del carácter básico de la decisión sobre la modificación del nivel, ya que entonces, de acuerdo con lo antes expuesto y con la propia doctrina del Tribunal Constitucional (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), su determinación se debería realizar por las Cortes Generales o por el Gobierno, ya que son los órganos a quienes corresponde ejercitar la competencia sobre las bases. Las mismas razones afectan al art. 9.1, párrafo segundo, donde se reconoce al Banco de España una función ajena a su competencia, ya que la modificación de los límites máximos impuestos a las Entidades de Depósito para las operaciones previstas en dicho artículo pertenece al ámbito del desarrollo normativo de la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca.

Y, en todo caso, si la previsión tuviera carácter básico, también sería imposible la delegación en el Banco de España.

Por otra parte, en el art. 10.5 se prevé que el Banco de España puede reducir el porcentaje del 50 por 100 de los excedentes líquidos que las Cajas de Ahorro deban destinar, como mínimo, a reservas o a fondos de previsión no imputables a activos específicos. Esa reducción puede calificarse como mero acto de ejecución desde el momento en que la propia ley la condiciona a que los recursos propios superen en más de un tercio a los mínimos establecidos, con lo que una vez más estamos ante otra potestad perteneciente a la Comunidad Autónoma Vasca (art. 10.26 del Estatuto). Estas consideraciones son extensibles a la delegación contenida en la Disposición final primera, núm. 2, en favor del Banco de España.

4. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones que tuvo entrada el 3 de enero de 1986, comienza diciéndonos que la Ley 13/1985, de 25 de mayo, encuentra su cobertura competencial en el art. 149.1.11.º de la Constitución, donde se reconoce la exclusiva titularidad estatal para el establecimiento de principios básicos de carácter económico y financiero, incluyendo las facultades precisas para adecuar con flexibilidad a exigencias coyunturales la política financiera. Materia ésta sobre la cual el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en la STC 1/1982, abordando aspectos concretos íntimamente relacionados con los contenidos en la Ley 13/1985. El Gobierno Vasco pone el mayor énfasis en la naturaleza normativa —y sólo por excepción ejecutiva— de las competencias estatales sobre las bases de la materia. Ahora bien, en determinadas materias (preferentemente de índole financiera), la ordenación básica alcanza no sólo a aspectos normativos sino de ejecución, en cuanto ello resulta preciso para la preservación de lo básico (SSTC 56/1983 y 57/1983, fundamentos jurídicos 4.º y 7.º, respectivamente). Facultades ejecutivas que son indisociables de la unidad del orden económico general, tal como ya se señalara en la STC 1/1982, pudiéndose afirmar que en esta materia operan, en definitiva, con especial frecuencia, alguno de los tres motivos siguientes: Las exigencias de la unidad del sistema económico nacional, que no quedan garantizadas únicamente con el establecimiento de denominadores normativos comunes; la necesidad, por razón de la naturaleza de la materia, de actuaciones estatales directas —es decir, de facultades que forman parte de las titularidades estatales, no sólo por razones de urgencia para evitar daños irreparables, sino a fin de posibilitar la preservación de un espacio económico unitario; y la discrecionalidad técnica, reflejada no sólo en modificaciones normativas de coyuntura, sino en la función de *inditizo* que engloba potestades de índole ejecutivas, lo que justifica tanto la particular necesidad en este ámbito de una colaboración Ley-Reglamento, como la reserva a una institución de naturaleza supraautonómica (singularmente el Banco de España) de funciones de supervisión del sistema financiero y, en su caso, de orientación del mismo.

Estas circunstancias explican, pues, que haya sido en esta materia donde el Tribunal Constitucional ha subrayado la necesaria inclusión en lo básico de la reserva estatal de facultades ejecutivas (SSTC 56/1983 y 57/1983), así como la especial vinculación de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas a una política monetaria y crediticia general que no es solamente susceptible de ser establecida por vía normativa (STC 96/1984, fundamento jurídico 3.º), siendo imposible asimilar la mera facultad de ejecución de las normas vigentes lo que constituyen decisiones de política económica que, en último término, desbordan el ámbito estricto de la ordenación del crédito, incidiendo en el más amplio de la política monetaria y financiera (STC 96/1984, fundamento jurídico 7.º).

La Generalidad de Cataluña, por su parte, reconoce explícitamente que la Ley 13/1985 corresponde al ejercicio de las competencias contenidas en el art. 149.1.11.º y 13.º de la Constitución, pero le imputa la vulneración de los principios constitucionales de solidaridad y garantía de la autonomía financiera. En tal aspecto y desde una perspectiva general cabe indicar que el Estado puede modificar las normas que hasta el momento constituían las bases en la materia, sin que la modificación implique, por sí, no ya extralimitación de unas competencias que formalmente le corresponden, sino tampoco lesión del principio de solidaridad o de lealtad en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

Por lo demás, una regulación estatal que eliminase toda calificación autonómica (por ejemplo, reservando la totalidad de los coeficientes de inversión obligatoria a la calificación estatal) resultaría contraria a los principios constitucionales invocados por la representación de

la Generalidad de Cataluña, pero tal efecto no es imputable a la Ley impugnada. Sin embargo, la Ley en una ponderación de finalidades constitucionalmente legítimas (desde la protección de un área de libertad de gestión para los intermediarios financieros hasta el establecimiento de un esquema claro de financiación del déficit presupuestario), ha procedido a modificar la regulación de los coeficientes de inversión obligatoria, lo que responde no sólo a las titularidades que constitucionalmente corresponden al Estado, sino a la fundamentación sustantiva de esas titularidades formales (prevalencia de las necesidades más generales del Estado sobre los intereses de cada Comunidad: STC 1/1982, fundamento jurídico 4.º).

La Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco coinciden en reprochar al art. 4.1 de la Ley que limite a las Comunidades la posibilidad de calificar activos a las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito. Sin embargo, esa limitación responde a las características propias de unas y otras entidades y encuentra apoyo en los preceptos estatutarios. En efecto, frente al principio de territorialidad de aquéllas, la Banca privada responde en su estructura interna y en la proyección de su actividad a un ámbito supraautonómico que imposibilitaría atender a un criterio como el de la sede social para su adscripción a una Comunidad Autónoma o fragmentar artificialmente la realidad unitaria de estas entidades para aplicar en el territorio de cada Comunidad la calificación de títulos efectuada por la misma. Así se refleja, además en los Estatutos de Autonomía, en cuanto que, a la competencia objetiva de desarrollo y ejecución en relación a las bases de ordenación del crédito y la banca se añade una competencia de delimitación subjetiva, específicamente referida a estas entidades de crédito de base regional. Los términos del art. 10.26, en relación con el 11.2 a) del Estatuto del País Vasco, así como los arts. 10.1.4.º y 12.1.6.º del Catalán fundamentan el principio de territorialidad en la delimitación de las entidades de crédito que por responder a esa naturaleza pueden situarse dentro de la Comunidad.

De otra parte, el Gobierno Vasco cuestiona el art. 4.1 por vulnerar el art. 138.1 de la Constitución (en interpretación paralela al art. 14 del mismo Texto) al imponer un límite de carácter general y uniforme sin tener en cuenta el diferente nivel competencial de cada Comunidad y, por tanto, el diferente nivel de recursos necesarios para sustentar esas competencias. Pero lo cierto es que ya en el fundamento jurídico 3.º de la STC 86/1985, se rechazó que en el art. 14 de la C.E. tenga encaje la «discriminación por indiferenciación», debiéndose tener bien presente que la uniformidad en la limitación de los activos calificables por las Comunidades Autónomas responde a la naturaleza misma de las bases y, en definitiva, a la ponderación de que, cualquiera que sea el nivel de las competencias asumidas por cada Comunidad, por encima de ese porcentaje han de prevalecer las necesidades generales financiadas por el Estado (STC 1/1982, fundamento jurídico 4.º).

Asimismo, frente a las imputaciones de la Generalidad de Cataluña, hay que recordar que en las determinaciones de los arts. 4.1 y 5.2, primera proposición, el Estado ha ejercitado las competencias declaradas en las SSTC 1/1982 y 91/1984, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias (art. 3.2) puedan desarrollar las bases contenidas en los arts. 4 y 5 e imponer, así, el correspondiente subcoeficiente de inversión y en cuanto a la lesión del art. 14.5 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas por el art. 5.2, primera proposición, tampoco puede desconocerse que la atribución a la Deuda pública emitida por las Comunidades Autónomas de los mismos beneficios y condiciones de la Deuda pública del Estado no elimina la competencia estatal para la calificación y preferencia de los títulos estatales a efectos de coeficientes de inversión obligatoria (SSTC 1/1982, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º y 91/1984; competencia, en último término, que no sólo encontraría fundamento en la titularidad sobre las bases, sino también la noción de coordinación definida en esta materia por las SSTC 11/1984 (fundamentos jurídicos 5.º y 6.º) y 96/1984 (fundamento jurídico 3.º)). Por este motivo, la impugnada proposición primera del art. 5.2 no es que imponga una peor condición para la Deuda pública de las Comunidades Autónomas, sino que responde a la finalidad perseguida por el propio subcoeficiente que prevé, que no es otra que la de dar prevalencia a los intereses generales financiados por estos títulos.

Por otra parte, el propio art. 14.5 de la Ley Orgánica de Financiación salva de la paridad de trato «lo establecido por la presente Ley», de manera que el art. 3.2 e) f) y g) de la misma y la jurisprudencia constitucional ya citada, fundamentan que, a estos efectos de coeficientes de inversión obligatoria, exista un trato diferenciado, pudiendo indicarse, por último, que el objeto de la controvertida proposición primera del art. 5.2 de la Ley 13/1985 es la imposición a los intermediarios de una obligación de inversión y no la regulación de los beneficios o condiciones propios de la Deuda pública.

En otros aspectos de la controversia —las funciones otorgadas al Banco de España— el Abogado del Estado indica que el art. 6.2 ha sido ya desarrollado reglamentariamente (Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto), estableciéndose por el Gobierno el nivel mínimo a alcanzar por los recursos propios de las diferentes entidades de depósito y los criterios para su cómputo, sin que sea discutible la naturaleza básica de dicha regulación estatal. Y de ese mismo carácter básico participa la modificación del nivel mínimo de recursos propios, ya

que se trata de un instrumento de política económica esencial para la ordenación del sistema financiero y monetario, sin que el carácter normativo de una regulación resulte impedido por su carácter coyuntural (STC 91/1984, fundamento jurídico 5.º).

La consecuencia es que no se trata de una función encuadrable en la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución del art. 11.2 a) del Estatuto del País Vasco, dado su carácter básico. Ese carácter básico, por lo demás, no resulta contradictorio con la delegación de la facultad al Banco de España, ya que, de una parte, la jurisprudencia constitucional (entre otras, SSTC 32/1983 y 42/1983) expresamente alude a que «ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural que tienen como objeto la regulación inmediata de situaciones concretas», «pueden tener sin duda un carácter básico», y de otra, la naturaleza básica de las funciones atribuidas al Banco de España (STC 1/1982, fundamento jurídico 9.º y Ley 30/1980) justifica que, precisamente por el papel que desempeña en el ámbito de la política monetaria y en la supervisión y orientación del sistema financiero, a dicho organismo le sean encomendadas —dentro de los límites establecidos por el Gobierno— las modificaciones expresadas en el art. 9 del Real Decreto 1370/1985. Las mismas consideraciones justifican la legitimidad constitucional del art. 9.1, segundo inciso, y el núm. 2 de la disposición final primera, por tratarse de determinaciones básicas en la política crediticia cuya delegación en el Banco de España está plenamente justificada por las funciones del mismo.

El Gobierno Vasco impugna también el art. 7 e), último inciso, pero lo cierto es que en el mismo se contempla uno de los casos en que la reserva de facultades de ejecución es indisociable de la ordenación básica. O dicho en otros términos: la regulación normativa, por exhaustiva que pretendiera ser, no garantiza la preservación en ese punto de un tratamiento uniforme, requerido por el interés nacional o supracomunitario, en las condiciones de solvencia de las entidades de depósito. De ahí que, como ya se reflejó en la STC 96/1984, en orden a la fijación de las fechas de emisión, la facultad conferida al Banco de España debe reputarse como de titularidad estatal e indisociable de las funciones de inspección y dirección del sistema financiero que le corresponden.

En relación al art. 10.2, cabe añadir que la facultad de dispensa para casos concretos prevista directamente en el texto legal responde a la posible concurrencia de circunstancias (por ejemplo, la conveniencia de efectuar una inversión inaplazable encontrándose la entidad ya en vía de retorno al cumplimiento de los límites establecidos) que hagan pertinente flexibilizar la aplicación de la norma. Que tal facultad se atribuya al Banco de España resulta justificado tanto por la imposibilidad de conseguir la finalidad pretendida a través de medidas normativas como por las funciones de inspección y dirección del sistema financiero que corresponden al Banco de España.

El art. 7 del Real Decreto 1370/1985, que ha desarrollado el supuesto previsto en el art. 10.3 de la Ley, configura las excepciones al principio de libertad de expansión en el territorio nacional de las entidades de depósito con un carácter cautelar o sancionatorio, en cuyo caso el informe del Banco de España responde a la naturaleza básica de las funciones del mismo en orden a la inspección y dirección del sistema financiero y, a la vez, no vacía de contenido la competencia autonómica. En efecto, aun cuando se trata de un informe de naturaleza obstativa, sin el cual la Comunidad Autónoma no puede conceder la autorización, la titularidad para el otorgamiento continúa siendo autonómica y el eventual informe favorable ni supone, ni equivale a la decisión autorizatoria a adoptar por la Comunidad competente.

Por otro lado, en relación al núm. 5, último inciso del art. 10, se reproduce nuevamente la dificultad de calificar como mera ejecución reglada de la normativa preexistente lo que en rigor constituye una facultad con elevado componente de discrecionalidad técnica y cuya apreciación ha de realizarse desde una instancia unitaria, resultado indisociable de las funciones de inspección y dirección del sistema financiero correspondientes al Banco de España. Tal realidad escaracterística propia del sistema financiero, ya que a la difícil delimitación de los planos normativo y ejecutivo se une en este ámbito la existencia de una función de dirección u orientación traducida en «medidas» a veces de naturaleza ejecutiva, pero indisociables de la ordenación normativa y con fundamento, en último término, en la titularidad estatal de la dirección de la política económica. Por ello, el engarce de las competencias autonómicas con la dirección del sistema crediticio comporta que, en casos como el presente, el elevado componente de discrecionalidad técnica en algunas decisiones determine la reserva estatal, como parte de lo básico, de ciertas facultades ejecutivas. Por idénticas razones se justifica la titularidad estatal para autorizar excepcionalmente la reducción de porcentajes de dotación o reservas (art. 10.6). No se trata, por lo demás del supuesto contemplado por el Tribunal Constitucional en la STC 1/1982, en su fundamento jurídico 12.º Lo que se prevé ahora es una facultad para autorizar esa reducción que, por la unidad necesaria en su apreciación, resulta indisociable de la titularidad básica.

II. Fundamentos jurídicos

1. La constelación de cuestiones que ha suscitado la doble impugnación de la Ley 13/1985 por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno

del País Vasco, así como la confrontación dialéctica con el Abogado del Estado, pueden ser clasificadas en dos grandes grupos. En uno de ellos han de encuadrarse los ataques al conjunto desde la perspectiva de los principios constitucionales, cuyo denominador común está en la queja de que la nueva regulación perjudica económicamente a las Comunidades Autónomas. Aquí encajan el carácter básico de la ordenación y su estabilidad, el contenido y los presupuestos para su modificación, las modalidades formales en que puede reflejarse y los límites intrínsecos, obra de principios constitucionales (coordinación, solidaridad, autonomía y suficiencia de recursos, paridad de trato y comportamiento leal). En el segundo grupo tienen cabida los reproches a la Ley por traspasar los límites de la competencia del Estado en la materia, invadiendo el ámbito de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la intervención del Banco de España o la restricción de sus atribuciones a un cierto tipo de entidades de crédito con exclusión de las bancarias. La solución a todos estos problemas ha de configurarse como una respuesta única que encuadre en un sistema sus plurales aspectos y distintas perspectivas, sin perderse en la fronda de los múltiples alegatos, para intentar conseguir así coherencia interna y claridad expositiva.

En el esquema constitucional de la distribución territorial de competencias, una de las que se entrega al Estado con carácter exclusivo tiene por objeto las «bases de la ordenación» del crédito y la banca (art. 149.1.11.º). Esta atribución, no obstante la ambigüedad o insuficiencia de la exclusividad como característica delimitadora, prefigura la materia respecto de la cual se ejerce pero no la forma a través de la cual han de ser desarrolladas las distintas potestades implícitas en el enunciado. Por lo tanto, tampoco indica la institución o el órgano encargado en cada caso y momento de sentar esos cimientos de la regulación. Esto es lo que, en definitiva, significa la proposición de que el concepto de «bases» ha de ser entendido aquí y ahora, dentro de esta concreta competencia, en su aceptación material según se dice en nuestra STC 1/1982, que tendremos la oportunidad de invocar en más de una ocasión.

Es evidente que la Ley 13/1985, de 25 de mayo, ahora en tela de juicio, encaja por su contenido material en la ordenación del crédito y la banca, no ya porque así lo afirme en su preámbulo, sino porque esa declaración del legislador responde a la realidad, y en tal aspecto no ha sido puesta en duda por quienes la impugnan en este proceso. En efecto, este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de perfilar el contenido sustancial de esa competencia estatal exclusiva, cuyas bases «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funcionamiento de los diferentes intermediarios financieros como aquellas otras que regulen aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorro». Aquí tienen su asiento propio las disposiciones consistentes en fijar ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas que deben invertir éstas en la adquisición de fondos públicos, así como también las que determinen cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las Cajas se considera computable para cubrir el citado coeficiente de fondos públicos y también el orden de prioridades de esas inversiones obligatorias. Así lo dijimos por primera vez en nuestra STC 1/1982 y lo hemos repetido en otras tres, la 91/1984, la 49/1988 y la 220/1988. La tesis expuesta, que se refiere a un tipo muy concreto de entidades de crédito, es por supuesto extensible a las demás.

2. Las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad, pero en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible no sólo con el talante evolutivo del derecho sino con el propio dinamismo del sector de la economía en el cual se insertan. Es evidente sin mayor razonamiento que la flexibilidad de la ordenación y su capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes y a la labilidad del sector propician una mayor expectativa de perdurabilidad en una relación directamente proporcional a aquellas características. En tal sentido, este Tribunal había advertido ya que, «dado su carácter general y fundamental respecto al resto de ordenación de la materia, las bases deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales» (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º). Ahora bien, a renglón seguido hemos cuidado de matizar que la consecución de los intereses generales perseguidos por la regulación estatal en esa materia concreta exige atenderse «a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera», apreciación esta, por lo demás, reiterada posteriormente en muy diversas ocasiones (entre otras, STC 91/1984, fundamento jurídico 5.º), afirmando que «... tampoco es óbice la circunstancia de que se trate de medidas reputables como coyunturales porque éstas no se apartan de la finalidad de la consecución de los intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases de crédito».

Era evidente en su momento y lo es ahora con mayor razón, desde la perspectiva de los siete años transcurridos, que se habían producido, se estaban produciendo y se iban a producir en un futuro inmediato fenómenos y acaecimientos de la vida económica o con directa incidencia en ella. A simple título de ejemplo, las fluctuaciones del ciclo económico. En otro aspecto, pero ligado al anterior, el déficit público, fenómeno que se ha hecho crónico en nuestro país y en otros del entorno. Y también, la incorporación de España a la Comunidad Eco-

nómica Europea como miembro de pleno derecho pocos meses después, el 1 de enero de 1986, acontecimiento al que no parece fácil negar su carácter estructural ni su trascendencia en este ámbito como en otros.

Esto en cuanto a la justificación sustantiva de la Ley se refiere. Desde una perspectiva formal, una de las finalidades explícitas en su preámbulo consiste en simplificar y actualizar el grupo normativo sobre coeficientes de inversión preexistentes, fijando un marco general de actuación frente a la acumulación «de medidas de muy diverso rango, inconexas, heterogéneas e incluso contradictorias». Dentro de tal marco se atiende «a la necesidad de redefinir la base cómputo del coeficiente para que alcance los nuevos instrumentos de captación de ahorro aparecidos en los últimos años», así como a la «exigencia de aplicar a todas las Entidades de depósito un tratamiento uniforme», «la conveniencia de revisar los tipos de interés de las financiaciones privilegiadas amparadas por los coeficientes, aproximándolos a los de mercado con el fin de evitar subvenciones encubiertas e injustificadas», y por último, a la «urgencia de establecer transitoriamente un esquema claro de financiación del déficit presupuestario, de tal forma que éste no perjudique la política de control monetario ni presione excesivamente sobre los mercados de capitales». En definitiva, la nueva regulación codifica las normas sobre la materia, elevando en muchos casos su rango y establece los principios generales ordenadores del sistema de coeficientes de inversión mediante el instrumento formalmente adecuado, la Ley, definiendo la concreción de las demás medidas de política financiera y monetaria a quien constitucionalmente es su titular, el Gobierno de la Nación, según nos dice el art. 97. En definitiva, no sólo resulta inadecuado el calificativo de coyuntural para la regulación que ahora se enjuicia, sino que, justamente a la inversa, con ella se asientan un conjunto de criterios y reglas uniformes en un texto legal único, cuyo ámbito se extiende ahora a todas las entidades crediticias y donde se recopilan las disposiciones que hasta ese momento aparecían dispersas en un conjunto no siempre homogéneo y coherente.

3. Estas «bases» han de ser, en principio, normas legales, orgánicas rara vez y ordinarias en su mayor parte, pero también, en su caso, reglamentarias, en el uso de la potestad que al Gobierno de la Nación otorga el art. 97 de la Constitución. En tal línea de actuación, el título I de la Ley 13/1985 fue objeto del correspondiente desarrollo por el Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, mientras que el art. 6, con el cual se inicia el título II, había provocado la promulgación de otro Real Decreto, el 1370/1985, de 1 de agosto, donde se establece el nivel mínimo a alcanzar por los recursos propios de las diferentes entidades de depósito y los criterios para su cómputo. Por otra parte, y bajando un escalón más en la jerarquía normativa, hay una serie de disposiciones o «medidas» que concretan elementos en blanco de la norma legal para permitir su adaptación a las circunstancias y, por ello, participan de esa misma naturaleza normativa. En efecto, la estructura como un todo no puede olvidar los aspectos coyunturales y más en este ámbito de la economía. Por ello, tales actuaciones son desarrollo reglamentario, también básico, de la Ley en la cual encuentra cobertura específica esta deslegalización mediante la doble técnica de autorizar una eventual delegación del titular originario de la potestad o atribuirla directamente al Banco de España, institución cuyo carácter «básico» ha sido puesto de relieve en nuestra STC 1/1982.

En este marco se encuadran algunas de las funciones que, en cuatro de los preceptos impugnados, se encomiendan al Ministerio de Economía y Hacienda o eventualmente al Banco de España e incluso a éste directamente. Una de ellas, la modificación del nivel mínimo que deben alcanzar los recursos propios de las entidades de depósito, así como la determinación de los porcentajes de valoración de riesgos (art. 6, párrafo 2.º). Otra, la modificación de los límites máximos, entre los niveles que le señale el Gobierno, en función de los recursos propios de las entidades de depósito, a sus inversiones en inmuebles y otros activos materiales, acciones y participaciones y activos y pasivos denominados en moneda extranjera, así como a los riesgos que puedan contraer con una persona o grupo (art. 9). En tercer lugar, la posibilidad de reducir el porcentaje (50 por 100) de los excedentes líquidos que las Cajas de Ahorro deban destinar, como mínimo, a reservas o fondos de previsión no imputables a activos específicos cuando se den las circunstancias que la misma Ley señala (art. 10.5). Y finalmente, la definición de las técnicas de cómputo de las obligaciones establecidas respecto de las inversiones obligatorias y los recursos propios, así como la determinación de los conceptos contables a que se refieren los activos y recursos mencionados en ellos o en las normas que los desarrollan (disposición final primera).

En los dos primeros supuestos y en el último se trata de una gradación de la potestad reglamentaria que la Ley autoriza con carácter opcional, para alterar (si las circunstancias varían) los elementos de la norma cuya determinación se deja al Gobierno. Va de suyo que el Banco de España forma parte de la Administración del Estado en su vertiente institucional o indirecta y es la primera autoridad monetaria, a quien corresponden las funciones relativas a la disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro, para lo cual se le dota de las simétricas potestades, entre las cuales deben destacarse la reglamentaria y la sancionadora, como pone de manifiesto la atenta lectura de la Ley 30/1980, de 21 de julio (arts. 1; 3; 15.1, 9 y 10, y 16.7). En este esquema

competencial encaja por derecho propio la atribución que la Ley le confiere respecto de la reducción de porcentajes de reservas (art. 10.3). En cualquier caso, se está en presencia de factores básicos, a veces con un cierto talante coyuntural, que por ello mismo no menoscaban la competencia autonómica para el desarrollo legislativo, a la que sirven para enmarcar por esa su naturaleza intrínseca, como fundamento del sistema. La incorporación al ordenamiento jurídico de tales elementos por su carácter abstracto determina su calificación como disposiciones generales y no como actos singulares en ejecución de la Ley.

La desconcentración de la potestad reglamentaria es posible formalmente y, en muchas ocasiones, necesaria desde la perspectiva del contenido de la norma. Efectivamente, la habitación al Gobierno de la Nación que contiene el art. 97 de la Constitución no puede entenderse con un criterio estricto, al pie de la letra, sin limitar la advocación del titular a un órgano colegiado específico, el Consejo de Ministros, sino también a éstos que lo componen y a instituciones como el Banco de España, Asesor de aquél y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia (Ley 2/1962, de 14 de abril, base 1.ª, y Decreto-ley 18/1962, de 7 de junio, arts. 1 y 9), que, como arriba se dijo, tiene conferida explícitamente la potestad reglamentaria en el ámbito de su actuación.

La intervención de esta institución no se legitima por su carácter discrecional. La discrecionalidad es una modalidad del ejercicio de otras potestades pero no es una de tantas, como a veces se ha dado en decir, ni, en ningún caso, puede ser utilizada por sí misma como habilitante de ellas (STC 96/1984, fundamento jurídico 6.º). Ahora bien, una ordenación racional de atribuciones las encomendará a quien tenga la idoneidad para llevarlas a buen término, pero la *auctoritas* no conlleva necesariamente el *imperium* o la *potestas*, que son obra directa de la Ley. Precisamente la especialización técnica del Banco de España explica y hace razonable, en el contexto constitucional, que se le confíen determinadas misiones por delegación del Gobierno o *ex lege*. No existe, pues, la incompetencia relativa que se denuncia. La ordenación básica del crédito y la Banca, en su aspecto institucional, corresponde no sólo a los Cuerpos colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España.

4. En relación con el art. 4 de la Ley impugnada se hace patente que los límites de las potestades que en el ámbito de su competencia exclusiva pueda ejercitar el Estado vienen dados no sólo por la colindancia con otras competencias, calificadas también como exclusivas, que correspondan (sobre la misma actividad o materia) a las Comunidades Autónomas, sino también por el respeto a determinados principios explícitos en nuestra Constitución. En el primero de los aspectos, el deslinde desde el exterior viene dado por los Estatutos respectivos. En el del País Vasco, se establece que esa Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre las «instituciones de crédito corporativo, público y territorial y las Cajas de Ahorro en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la Banca dicte el Estado y de la política monetaria general (art. 10.26), mientras que se le atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio» de aquellas bases [art. 11.2, a)]. Un esquema sustancialmente idéntico, aun cuando difiere en aspectos accesorios y construido en un orden inverso, se configura para Cataluña en su norma estatutaria (arts. 10.1, 4.ª, y 12.1, 6).

Conviene a nuestro propósito profundizar en el análisis de tales normas desde la perspectiva de los destinatarios de la Ley en cuestión, cuyo art. 1 enumera como sujetos pasivos de la obligación de invertir a «los Bancos privados, las Cajas de Ahorro, las cooperativas de crédito y demás entidades que tengan como actividad típica la de tomar dinero de terceros en forma distinta a la suscripción de acciones o participaciones, a fin de prestarlo o colocarlo en inversiones financieras», descripción más que definición coincidente en sus rasgos esenciales con el diseño contenido en la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, donde se consideran como tales las personas naturales o jurídicas que, con habitualidad y ánimo de lucro, reciben del público, en forma de depósito irregular o en otras análogas, fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones (art. 37). Más arriba se dijo ya que el nuevo sistema implica no sólo una codificación del grupo normativo sino la consolidación de un régimen homogéneo para todas las entidades de crédito. Con esta denominación se absorben y refunden las demás utilizadas en distintas normas (entidades de depósito, intermediarios financieros, establecimientos de crédito) en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de tales actores de la vida financiera. Con independencia, pues, de las características diferenciales de las Cajas de Ahorro y de las cooperativas de crédito respecto de los Bancos privados, es un dato para el razonamiento jurídico que unas y otras quedan sujetas por la Ley a las mismas obligaciones en situación paritaria, dentro de un esquema homogéneo con las matizaciones que contienen no sólo el párrafo primero del art. 4, sino también los párrafos 2.º, 3.º y 4.º del precepto siguiente.

Es evidente, por otra parte, que la operación jurídica de sumar competencias exclusivas da por resultado su transformación en compartidas. Es cierto que en algunos Estatutos de Autonomía se configuran por separado una competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de la ordenación del crédito y la Banca, así como otra sobre Cajas de Ahorro y otras entidades de tal tipo. Tal ocurre en

el vasco y el catalán, como antes se dijo, pero esta doble referencia tiene su origen en «la dimensión social de las Cajas y su proyección eminentemente regional, rasgos distintivos de estas entidades de depósito frente a otros intermediarios financieros», explicando así que determinadas Comunidades Autónomas tengan atribuidas competencias respecto de aquéllas, de las cuales carecen respecto de las otras (STC 48/1988, fundamento jurídico 2.º). Sin embargo, no es este el caso —insistimos— de Cataluña y el País Vasco, donde convergen con el Estado en la ordenación del crédito y la Banca en los distintos niveles básico, por una parte, y por la otra, de desarrollo y ejecutivo.

Ahora bien, es aquí precisamente, en este aspecto de la ordenación del crédito y la Banca, donde se plantea el problema. No estará de más recordar, para mayor claridad, que en el nivel básico de esta competencia se encuadran, dicho sea en un rápido esbozo, el establecimiento de la obligación de invertir, la determinación de los coeficientes y del sistema para el cómputo de los recursos sobre los cuales han de girarse, así como el orden de prioridad, entre otros, sin olvidar ciertas y contadas actuaciones ejecutivas inherentes a la regulación. En las propias bases, por otra parte, se delimita con nitidez alguna de las cuestiones que pueden deferirse a un ámbito territorial. Dentro de tal grupo se incluye la calificación de los activos en los cuales hayan de materializarse las obligaciones de inversión que para todas las entidades de crédito se atribuye al Gobierno, en el nivel estatal, «sin perjuicio de las facultades que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas» en el suyo propio (art. 3.2 de la Ley 13/1985). El esquema se completa dos artículos después, en el 5, donde se confiere al Gobierno la potestad de fijar los coeficientes con carácter general, dentro del tope máximo que se marca allí mismo.

En tal planteamiento, el párrafo primero del art. 4 da por supuesta una facultad de las Comunidades Autónomas «en relación con las Cajas de Ahorro y cooperativas de crédito» y sólo respecto de ellas, para las cuales se establece un coeficiente máximo específico (al 20 por 100) y se arbitra un sistema para territorializar los recursos computables a los efectos de girar en su momento aquel porcentaje, aplicable sobre la parte proporcional de los obtenidos dentro del ámbito geográfico de la correspondiente Comunidad Autónoma, con abstracción de la sede social, que es el punto de conexión para otros usos. Esta regla, cuya finalidad es regionalizar los beneficios de esas concretas entidades de crédito, como ya ocurría en alguna de las disposiciones reglamentarias que la Ley deroga, ha de tener una evidente repercusión positiva para las Comunidades afectadas, si se observa que los recursos captados estarán siempre en relación directa con el grado de desarrollo socioeconómico respectivo.

El tratamiento especial de estas Cajas y cooperativas encuentra su fundamento no sólo en su más íntima vinculación con las Comunidades Autónomas sino también en sus rasgos diferenciales, muy acusados en algunos aspectos, respecto de la Banca, no obstante sus semejanzas en otros, también notorias. En definitiva, esta norma que, por definición, tiene carácter básico, ofrece una regulación peculiar que está en consonancia con el título habilitante de la competencia (art. 149.1, 11.º, de la Constitución) y, además, con la distinta configuración de una y otras entidades desde el propio texto constitucional, así como la mayor intensidad de las competencias comunitarias al respecto. No hay pues una exclusión indebida o irrazonable y, por tanto, carece de consistencia suficiente el reproche de inconstitucionalidad por omisión que se dirige al precepto analizado.

5. El contenido esencialmente normativo de las «bases» para la regulación del crédito y la banca, en sus diferentes aspectos y niveles ya señalados, no significa que en esa «ordenación» no quepa otro tipo de actuaciones. Aun cuando, en principio, la aplicación de la norma a cada supuesto de hecho individualizado parece estar extramuros de aquélla (SSTC 1/1982, 32/1983 y 42/1983), también pueden quedar comprendidos en su ámbito los actos ejecutivos, actos administrativos singulares en cuanto resulten necesarios para la preservación de lo básico (SSTC 56/1983 y 57/1983, fundamentos jurídicos 4.º y 7.º) o para garantizar, con carácter complementario, la consecución de los fines inherentes a la regulación básica (STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º c). Esta posibilidad de pasar a la ejecución tiene su fundamento no sólo en las exigencias de la unidad del sistema económico general, lo que se ha llamado la «constitución económica», para cuya intangibilidad no bastan los denominadores comunes de naturaleza normativa, sino también en la necesidad de actuaciones estatales directas por razones de urgencia en prevención de perjuicios irreversibles al interés general. En definitiva, las competencias para el desarrollo legislativo o la ejecución de las Comunidades quedan vinculadas a una política monetaria y crediticia general que no es solamente susceptible de ser establecida por vía normativa (STC 96/1984, fundamentos jurídicos 3.º y 7.º).

A este respecto conviene dejar bien sentado que las autorizaciones son actuaciones singulares desprovistas por definición de contenido normativo. En definitiva, se trata de actos administrativos por su autor y su contenido, que consisten en remover los límites a los obstáculos para el ejercicio de un derecho preexistente en principio. Por otra parte, hemos dicho ya que se trata de una comprobación o «constatación reglada» en nuestra STC 57/1983, a contrario sensu. La titularidad de la potestad para otorgarlas o no correspondería en principio a las

Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco por su naturaleza ejecutiva en el peculiar sentido que tiene esta expresión en ambos Estatutos. Efectivamente, constituyen una aplicación individualizada de la legislación estatal. Así lo hemos dicho alguna otra vez, desde el principio de territorialidad, con ocasión de determinar la competencia para autorizar la apertura de oficinas fuera de la Comunidad Autónoma donde las Cajas de Ahorro matrices tuvieran su sede (STC 1/1982, así como la 44/1982).

Ahora bien, la titularidad de tal potestad no se desconoce ni se niega en la Ley 13/1985, pero se condiciona rigidamente. Ese es el resultado que produce la interpelación del dictamen del Banco de España que, además de preceptivo (a lo cual nada cabría objetar, en principio), es vinculante. En efecto, en dos hipótesis concretas y nunca con carácter general, las Comunidades Autónomas competentes en esta materia sólo podrán autorizar la apertura de nuevas oficinas de las entidades afectadas «previo informe favorable del Banco de España». Es cierto que les queda un margen de apreciación para negar, no obstante aquél, la licencia, como lo es también que se trata de un *numerus clausus*. Ahora bien, tal intervención del Banco de España en el ámbito de la ejecución de la Ley está justificada, a nuestro parecer, en la función de garantizar la estabilidad del sistema financiero que cumple. El control preventivo, en los supuestos límite conectados a las cautelas configuradas en este aspecto, como normas de naturaleza básica, resulta así inherente a la configuración real de la competencia estatal, sin el cual no podría ésta alcanzar la efectividad deseada. No cabe la menor duda de que la salvaguardia de los niveles mínimos de recursos propios en relación con las inversiones realizadas y los riesgos asumidos (art. 6.1), así como la intangibilidad de los límites máximos a las inversiones en inmuebles y otros activos en función de aquellos recursos propios (art. 9.1), que son el fundamento de esta intervención preventiva y cautelar del Banco de España, entran de lleno además en su misión de mantener la disciplina en el sector y ejercer su inspección.

6. Entre los límites intrínsecos de las facultades estatales se encuentran, como más arriba anticipábamos, ciertos principios acogidos constitucionalmente, uno de los cuales consiste en la coordinación de las comunidades con la Hacienda estatal (art. 156.1), que no es sino un aspecto en tal sector de la concepción del conjunto de tributos como «sistema» o estructura unitaria, homogénea por supuesto, sin distorsiones que impliquen la desigualdad de los españoles, según su localización (art. 31). En tal sentido hemos aludido también, en lo que aquí nos ocupa, «a las limitaciones que resultan de las disposiciones del art. 149 de la Constitución, apartados 11 y 13, que atribuyen al Estado competencia sobre las bases de ordenación del crédito», así como las de la planificación general de la actividad económica y su coordinación (STC 179/1987).

El sistema que consiste en imponer a las entidades de crédito la obligación de invertir en los valores calificados al efecto por el Gobierno de la Nación o por los autónomos, según los casos, una parte de los fondos ajenos captados por aquéllas implica un intervencionismo público muy intenso en actividades intrínsecamente privadas. Por ello, ha de coexistir, como ya se sugirió, con la libertad de empresa. El señalamiento de los coeficientes ha de ser el resultado de una delicada ponderación de intereses, para el fomento de «aquellas actividades consideradas prioritarias de acuerdo con las exigencias de la economía general en el sentido del art. 38 de la Constitución», más arriba invocado, según explica el preámbulo de la Ley enjuiciada. Esa evaluación se mueve dentro de un amplio abanico de discrecionalidad, dentro de las coordenadas de la oportunidad y la conveniencia, ya que en el marco de las más estricta legalidad cabría —hacia abajo— la posibilidad de suprimir tal obligación.

En definitiva, como ya hemos dicho en nuestra STC 1/1982 (fundamento jurídico 6.º), el Estado actúa aquí «dentro de las bases de ordenación del crédito, consistentes en lograr la necesaria articulación entre los intereses de cada Comunidad» «y los más generales de ámbito nacional», correspondiéndole por ello la determinación de las características de unos instrumentos de la política económica, como son los coeficientes de inversión, que tan intensamente pesan sobre la libertad de gestión de los sujetos obligados, los establecimientos de crédito y que por otra parte inciden, a veces, decisivamente en el mercado de capitales o en el control monetario. En definitiva, no nos corresponde juzgar el acierto o el error de esas medidas de la política económica, sino tan sólo su ajuste al contexto constitucional, que en este caso y en los aspectos hasta aquí sugeridos resulta claro.

7. Otro de tales límites intrínsecos radica en el principio de solidaridad que nuestra Constitución invoca repetidas veces y que en definitiva no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2). Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguardia se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, con particular atención

a su componente insular (art. 138.1). No faltan referencias a tal principio en los Estatutos, en alguno de los cuales —precisamente el catalán— es calificado en su preámbulo como garantía de la auténtica unidad de los pueblos de España, con un contenido material muy concreto, desde el momento en que ha de servir para determinar la participación de la Generalidad en los impuestos estatales [art. 45.1 c)]. El Estatuto del País Vasco, en esta misma línea, lo invoca para el régimen de conciertos, como sistema foral tradicional donde se regulan las relaciones de orden tributario con el Estado (art. 41).

8. A su vez, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que aun cuando tenga un carácter instrumental la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. En tal sentido, la Constitución no olvida ni podría hacerlo la autonomía financiera de las Comunidades. Este Tribunal ha explicado que ella implica «la plena disponibilidad» de sus ingresos «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas» (SSTC 63/1986, 201/1988 y 96/1990). Ahora bien, no sería necesario insistir pero se ha dicho repetidas veces que esa libertad para establecer el plan de ingresos y de gastos, en definitiva el presupuesto, no se configura constitucionalmente con carácter absoluto. En efecto, hay límites intrínsecos y extrínsecos, aquéllos en función de principios explícitos o no e incluso de la naturaleza misma de las cosas, como tendremos oportunidad de ver a seguido y otros que proceden del exterior, como consecuencia necesaria de la interrelación de competencias concurrentes sobre una misma materia en un mismo ámbito territorial.

El soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Ley Orgánica para la Financiación de las Comunidades Autónomas configura como principio la suficiencia de recursos [art. 2.1 d)], que tiene un primer límite en la propia naturaleza de las cosas y no es otro sino las posibilidades reales de la estructura económica del país en su conjunto. Esta condición liminar, por lo demás obvia, se conecta con la capacidad del sistema tributario, fuente principal, no única, de los ingresos de Derecho público (tributos propios y cedidos, recargos y participaciones, entre otros). En tal contexto global, otra de las modalidades aparece constituida por «el producto de las operaciones de crédito» [arts. 157.1 d) de la Constitución y 4.1 f) de la Ley de Financiación], fuente complementaria en una economía saneada, nunca principal, que la Ley 13/1985 conserva, aun cuando modifique profundamente la regulación precedente en varios de sus aspectos.

En efecto, por una parte se ha modificado el anterior sistema de coeficientes de inversión obligatoria para las entidades de crédito, unificando los preexistentes para la Banca privada y para los fondos públicos o préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro, que habían establecido el Decreto 1.472/1971, de 9 de julio, y los Reales Decretos 2.869/1980, de 30 de diciembre (orden de prioridad en el cómputo de valores); 1.619/1981, de 22 de mayo (porcentaje de fondos públicos); 1.670/1980, de 31 de julio, y 360/1984, de 8 de febrero (préstamos de regulación), disposiciones reglamentarias, cuyo rango normativo hacía más problemática su plena validez, que ahora se derogan con otras de las que luego se hablará. La Ley 13/1985 conserva, pues, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas sigan accediendo al crédito para financiar el ejercicio de sus competencias, aun cuando en unas condiciones parcialmente más limitadas o aparentemente menos ventajosas.

Estas circunstancias carecen de relevancia, por sí mismas, como fundamento sólido de la impugnación, que maneja un plausible esquema dialéctico aun cuando con una carga argumental totalmente abstracta. En ningún momento se demuestra que la nueva regulación ponga en peligro el principio de suficiencia económica de recursos, que en la realidad es algo muy concreto y dependiente de muchas variables. Por un lado, las necesidades traducidas en el gasto público generado por el funcionamiento efectivo de las competencias asumidas. Por otro, el rendimiento de los demás recursos y especialmente de los tributarios. Y desde la perspectiva de las entidades de crédito, sujetos pasivos de la obligación, su propia importancia en función del dinamismo comercial y la competitividad, así como la base para girar el coeficiente constituida por los recursos computables (art. 2 de la Ley 13/1985).

En esta misma línea discursiva, conviene hacer hincapié en algo obvio y es que la obligación de invertir tiene un carácter en principio genérico, con una pluralidad indeterminada de destinatarios. Los sujetos pasivos deben adquirir, con cierta libertad limitada o condicionada, determinados activos calificados a tal efecto por el Estado o las Comunidades Autónomas, activos que pueden ser propios e implican una apelación al crédito, dentro de su política financiera o pueden ser ajenos y significan en tal caso una medida positiva de fomento de actividades privadas, dentro de una política económica general o regional concreta. La opción por unos o por otros dependerá del atractivo de los respectivos valores, en función de su rentabilidad, la solvencia del emisor o la demanda del mercado.

Esta es, a nuestro juicio, la razón profunda de que el sistema, en esta ley y en la regulación fragmentaria anterior, señale topes máximos y no imponga en ningún caso mínimos en favor de nadie. Así lo

hace el art. 4, que por supuesto no garantiza la efectiva adquisición de activos concretos, fueren de quienes fueren, pero tampoco prejuzga que tal cobertura no se materialice. El criterio funciona en el sentido más ventajoso para la libertad, bien es verdad que muy relativizada, de los establecimientos de crédito y, por ello, su encaje en el contexto constitucional es más holgado, si se piensa que se trata de operaciones de crédito privilegiadas, cuya existencia restringe la autonomía de los obligados aun cuando en función del interés general prevalente.

Finalmente, otro de los aspectos polémicos de la Ley 13/1985 es el que afecta a la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro que había establecido el Real Decreto 2.291/1977, de 27 de agosto, norma por cierto preconstitucional que se deroga ahora. El hecho de que pueda incidir negativamente sobre esta fuente de recursos dependerá también de unas circunstancias que más arriba han sido ya puestas de relieve, reconducibles en síntesis a la importancia de la entidad o de las entidades con sede social en el territorio respectivo. Por otra parte la disposición de rango reglamentario añorada ahora, que se promulgó antes del nacimiento de las Comunidades Autónomas, aun cuando existentes ya los entes preautonómicos, no se pudo pensar en principio como instrumento para la financiación de aquéllas. En realidad, esa norma establecía la necesidad de que una parte de las inversiones —enfocadas básicamente a la financiación de empresas públicas— tuvieran una proyección territorial, materializándose en el espacio geográfico donde actuara cada Caja en atención a su domicilio, sin que en ningún momento su finalidad consistiera en subvenir, siquiera parcial o complementaria, las Haciendas autonómicas.

La desvinculación, pues, de las inversiones y su ámbito espacial no puede afectar negativamente, por sí misma, a la suficiencia económica de las Comunidades respectivas. En otras palabras, si se acepta como dato obvio que corresponde al Estado fijar los coeficientes obligatorios de inversión en activos calificados a tales efectos por el gobierno o por las Comunidades, así como la determinación de los valores públicos cuya adquisición se considere computable para cubrir dicha obligación, resulta no menos claro que la eliminación de esa vinculación territorial no puede merecer reproche alguno constitucional desde la perspectiva del principio de autonomía financiera invocado si se lee a la luz del principio también constitucional de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 de la Constitución), que implica la libre competencia en su seno, a la cual la Ley 13/1985 quita las trabas establecidas para invertir en cualquier punto del territorio español o foráneo.

9. La desigualdad de tratamiento se invoca en dos ocasiones, con distintos puntos de referencia, uno a las demás Comunidades Autónomas y otro al Estado. En el primero de esos aspectos y con fundamento en el art. 138 de la Constitución, donde se garantiza el equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, se nos aduce que el régimen idéntico para todas las Comunidades Autónomas, estableciendo un coeficiente uniforme de inversión obligatoria (el 20 por 100), cualquiera que fuere el nivel de competencias realmente asumidas, resulta discriminatorio en perjuicio de las Comunidades que lo tienen más alto. Esta alegación abstracta por su propia naturaleza no es admisible para la finalidad pretendida. Por otra parte, la financiación de las propias actividades o el fomento de las ajenas a través del crédito ofrece un talante complementario, residual en el primero de los supuestos. La heterogeneidad de los esquemas de competencias no es por sí misma relevante al respecto si se piensa que ha de existir un cierto paralelismo entre el coste de los servicios y los rendimientos del sistema tributario, instrumento normal y principal para sufragar el gasto público, por lo que la apelación al crédito ha de moverse dentro de un abanico no muy abierto. Y desde una óptica que enfoque la situación concreta es evidente que para configurarla confluyen muchos factores que inciden en la distinta cuantificación del mismo porcentaje abstracto. En efecto, el territorio, la población y el grado de desarrollo económico de la Comunidad propician una mayor presencia y actividad de las entidades de crédito, sujetos pasivos de la obligación de invertir con carácter forzoso. Aquí juega precisamente un papel muy importante el principio de territorialidad para la determinación de los rendimientos computables sobre los cuales se gira el tanto por ciento para obtener el tope de tal carga. En definitiva, no es atendible en este caso la «discriminación por indiferenciación» o dicho con una cierta vocación de paradoja la desigualdad por un exceso de igualdad, que ya habíamos rechazado para otro supuesto en nuestra STC 86/1985 (fundamento jurídico 3.º).

Desde otra perspectiva, la más usual, del principio de igualdad, se reprocha al art. 5.2 de la Ley, primera proposición, la preferencia que otorga a ciertos títulos estatales para el cumplimiento de la inversión obligatoria, con un subcoeficiente *ad hoc*. Ello parece quebrar la paridad de tratamiento de la Deuda pública del Estado y de las Comunidades Autónomas que consagra la Ley Orgánica para su financiación, donde una y otra se sujetan «a las mismas normas», gozando «de los mismos beneficios y condiciones» (art. 14.5). Un análisis de tal equiparación, modalidad específica de la igualdad genérica, desvela ante todo que su contenido ha de reflejarse directa e inmediatamente en el régimen jurídico de la apelación al crédito por los entes públicos territoriales, que se desea único e incluso uniforme. Dentro de tal marco, el encuadre se aproxima luego a puntos concretos, uno de ellos los «beneficios»,

en cuya expresión han de ser incluidos los mal llamados privilegios o garantías y, en suma, cualesquiera otras ventajas, como puedan ser a título de ejemplo las tributarias. Las «condiciones», por su parte, se refieren por la propia fuerza del lenguaje, que también tiene e impone sus leyes, las cláusulas o reglas, a veces genéricas y otras específicas, donde se configure con precisión la relación jurídica nacida de la emisión y adquisición de los títulos.

En ningún caso, pues, la equiparación de las Deudas públicas prefigura, condiciona, limita o impide cualquier medida que a su utilización se refiera, aspecto extrínseco desligado del régimen jurídico y más propio de la política económica general, incluida su vertiente financiera, indisolublemente unida a aquélla. En tal actuación tiene sentido el establecimiento de la obligación de invertir en determinados valores por las entidades de crédito, a través de coeficientes y subcoeficientes, con un orden de prelación. En tal línea discursiva, los intereses de cada Comunidad Autónoma no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales que el Estado financia por medio de aquellos títulos y que, por tanto, la fijación de un orden de prioridad o preferencia para la suscripción de valores computables en el coeficiente de fondos públicos «constituye un aspecto esencial de la ordenación del crédito y, por lo mismo, una medida indudablemente incluida en la competencia del Estado para establecer las bases de tal ordenación» (STC 1/1982, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º).

Por otra parte, la desigualdad por sí misma, como fenómeno, no conlleva necesariamente la calificación peyorativa de discriminación si tiene su origen en situaciones también distintas que le sirven de explicación y justificación. Tal es el caso que ahora nos ocupa si se recuerda —ante todo— que la reserva de una cierta cuota (15 por 100)

se establece para «cubrir exclusivamente con títulos de deuda a corto plazo o medio emitida por el Tesoro o el Estado, que se declaren expresamente aptos para este fin». La adscripción de un subcoeficiente a ese concreto tipo de valores refleja su relación con el déficit presupuestario que exige medidas adecuadas para cubrirlo, como exigencia ineludible de una necesidad general, común al Estado y a sus componentes, las Comunidades, que también lo son. Estas razones ponen de manifiesto además que la actuación de aquél al respecto, en este punto como en otros de la Ley enjuiciada, no puede calificarse como deslealtad constitucional y puede ser calificada sin la menor reserva como un «comportamiento fiel».

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar los presentes recursos de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a cinco de octubre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.