

impuestos por el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. y, en consecuencia, no cabe declarar la instada inconstitucionalidad de este precepto de la Ley gallega.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a ocho de marzo de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

9768 *Pleno. Sentencia 87/1993, de 11 de marzo. Conflictos positivos de competencia 359/1986, 959/1987, 971/1987 y 263/1988 (acumulados). Promovidos por el Gobierno Vasco y por la Generalidad Valenciana, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y del Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito, así como en relación al Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1987, que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, Serie A.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, 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 conflictos positivos de competencia acumulados núms. 359/86; 959/87; 971/87, y 263/88, promovidos por el Gobierno Vasco y por la Generalidad Valenciana, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito, así como en relación al Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre

de 1987, que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, Serie A. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 3 de abril de 1986 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Abogado del Gobierno Vasco, don Javier Madariaga Zamalloa, por el que se plantea, en nombre y representación del Gobierno Vasco y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación al art. 7.1 y 2 del Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, por el que se desarrolla el Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo. Por este escrito, registrado con el núm. 359/86, se solicita de este Tribunal dicte Sentencia declarando que los preceptos impugnados no respetan el orden constitucional de distribución de competencias y que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

A) Comienza el Abogado del Gobierno Vasco advirtiendo que, dada la conexión del Real Decreto 2254/1984 con el Título I —en particular, arts. 3 y 5— de la Ley 13/1985, procede remitirse a las consideraciones generales que ya fueron expuestas en el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a dicha Ley, una vez que resultan de necesaria aplicación al presente conflicto.

No obstante, se reitera que, en relación a la materia que regula el Real Decreto, la Comunidad Autónoma Vasca ha asumido, de acuerdo con el art. 149.1.11.ª C.E., las competencias referidas en los arts. 10.26 y 11.2. a) del EAPV.

B) En lo que atañe a la impugnación del art. 7.1 del Real Decreto 2254/1984, tras argumentar que las diversas formas de financiación constituyen uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la política sectorial que puede ejercer la propia Comunidad Autónoma, garantizándose por ello el principio de autonomía financiera (arts. 156 C.E., 40 EAPV y 1.1 LOFCA), se puntualiza, ya por relación concreta al precepto impugnado, que la determinación de la rentabilidad efectiva de determinadas operaciones crediticias respecto de ciertos activos financieros, tal y como se formula, conduce a la creación de unos activos preferenciales por la vía de la discriminación de su rentabilidad, en cuanto se crean unas condiciones desiguales en el mercado de activos financieros. Con ello no se permite a la Comunidad Autónoma hacer una política sectorial propia, sino que por el contrario se permite que sea el Estado el que adopte criterios determinantes y condicionantes en relación con aquélla, limitando las competencias autonómicas. Esta situación, además, se ve agravada por la circunstancia de que las entidades de crédito tienen libertad para optar por unos u otros activos, lo que dará lugar a que aquéllas opten por activos de mayor rentabilidad en perjuicio de los títulos o créditos calificados por la Comunidad Autónoma Vasca como computables.

Asimismo, debe tenerse presente que es el propio Tesoro, a través del Banco de España, quien fija las retribuciones de los pagarés, lo que, unido a que esa retribución resulta inferior a la de otros títulos, fácilmente se comprenderá que ello supone un claro perjuicio para la política programada de carácter sectorial que pretende adoptar la Comunidad Autónoma.

Por último, el art. 7 que se impugna, en lo referente a la emisión de Deuda Pública por la Comunidad Autónoma, vulnera el principio de igualdad que debe observarse entre esa Deuda y la Deuda Pública del Estado, tal como resulta del art. 14.5 de la LOFCA y del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de 1984 [apartado 2.1 a)]. Y es que una cosa es determinar los límites máximos y mínimos con carácter general para todos los activos financieros, permitiendo dentro de estos márgenes el libre juego por parte de las Comunidades Autónomas, y otra muy distinta es lo que se establece en el art. 7 del Real Decreto 2254/1985, donde no sólo se establecen diferencias de rentabilidades en relación con determinados activos, sino, asimismo, en función de quien sea el titular de las mismas, tal como sucede en el caso de la emisión de Deuda Pública, vulnerándose de esta forma las competencias de la Comunidad Autónoma.

2. Por providencia de 9 de abril de 1986, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC, y publicar la incoación del conflicto en los Boletines Oficiales del Estado y del País Vasco para general conocimiento.

3. Mediante escrito presentado el 18 de julio de 1986, el Abogado del Estado suplicó de este Tribunal dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de las competencias controvertidas, formulando a tal efecto las siguientes alegaciones:

A) Con carácter general, advierte el Abogado del Estado que, dada la conexión existente entre los conflictos planteados y los recursos de inconstitucionalidad acumulados 800 y 801/85 interpuestos contra determinados preceptos del Título I de la Ley 13/1985, es claro que sólo los contenidos normativos en que el Real Decreto 2554/1985, incorpora un *novum* respecto a los preceptos de la Ley habilitante y objeto de desarrollo resultarán enjuiciados con la sentencia que resuelva los conflictos, pues en lo que atañe a aquellos otros preceptos en los que la norma reglamentaria reproduce determinaciones ya contenidas en la Ley 13/1985, el pronunciamiento relativo a la constitucionalidad de tales preceptos legales extenderá naturalmente su eficacia a la resolución de los mismos.

B) El análisis, en concreto, de los preceptos controvertidos se desarrolla, por lo demás, de la siguiente forma:

a) La impugnación del art. 4.1 a) y b), en relación con los arts. 2 y 5.1 y 2, todos del Real Decreto 2254/1988, se fundamenta en argumentaciones ya aducidas en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 800 y 801/85 frente a la constitucionalidad del art. 4.1 y primera proposición del art. 5.2 de la Ley 13/1985.

De este modo, se denuncia la omisión en el art. 4.1 a) y b) del Real Decreto de cualquier obligación o garantía en relación a la adquisición de los activos, emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas, que recoge el núm. 8 del art. 2 de la misma norma reglamentaria. Pero al igual que se dijo en aquella ocasión, el art. 3.2 de la Ley 13/1985, expresivo de la competencia autonómica para —con respeto a las bases estatales— imponer el correspondiente subcoeficiente a las entidades incluidas en su ámbito competencial, priva de contenido a la imputada inconstitucionalidad por omisión del art. 4.1 de la Ley 13/1985 y de su desarrollo reglamentario.

Asimismo, en cuanto a la delimitación del ámbito de la calificación autonómica de activos que, según el párrafo tercero del art. 4.1 a) del Real Decreto, alcanza únicamente a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional adopte respecto del art. 4.1 de la Ley 13/1985 vendrá a proyectar sus efectos también en la controversia sobre el precepto reglamentario, por lo que no cabe sino remitirse a lo ya alegado con ocasión de los señalados recursos de inconstitucionalidad.

Finalmente, la pretendida discriminación de los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas por relación a los emitidos por el Estado, con infracción, además, del art. 14.5 de la LOFCA, nuevamente es reproducción de lo ya expuesto en la impugnación del art. 5.2, primera proposición, de la Ley 13/1985. La constitucionalidad de éste determinará, pues, la constitucionalidad de la norma reglamentaria.

b) La controversia suscitada respecto del art. 7.1 y 2 del Real Decreto 2554/1985 se asienta, en primer término, en la discriminación resultante de imponer, frente a la rentabilidad incondicionada de la Deuda del Estado y del Tesoro y de los títulos de Crédito Oficial, una afección o limitación, totalmente injustificada, en las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña; y, en segundo lugar, el Gobierno Vasco alega que, junto a la vulneración de la igualdad de trato exigida por el art. 14.5 de la LOFCA, al no existir en la Ley 13/1985, un subcoeficiente o porcentaje de inversión obligatoria específicamente referido a títulos emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas, se viene a desconocer el Acuerdo adoptado en el Consejo del Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas sobre coordinación de endeudamiento público para 1984 y, sobre todo, se manifiesta la incompetencia del Estado, incluso partiendo del art. 3 de la Ley 13/1985, para fijar las rentabilidades de los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas.

Pues bien, debe tenerse presente que el referido art. 7 no fija las rentabilidades de los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas sino los límites, máximo y mínimo, respetando los cuales la fijación concreta de la rentabilidad para las operaciones calificadas por las Comunidades Autónomas corresponde a éstas (art. 7.1, párrafo tercero, último inciso). Además, el desarrollo reglamentario efectuado en el art. 7 se corresponde exactamente a la habilitación legal contenida en el art. 3.3 de la Ley 13/1985, precepto que, sin embargo, no ha sido impugnado en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 800 y 801/85. Esta circunstancia obliga, no obstante, a señalar que lo que las normas estatales, legal y reglamentaria, imponen es el ejercicio de la competencia autonómica para fijar la rentabilidad de los títulos por ellas emitidos como computables dentro de unos límites máximo y mínimo.

Clarificado así el significado de la norma controvertida, el art. 149.1.11.^a y 13.^a C.E., da cobertura competencial al establecimiento por el Estado de los señalados límites, máximo y mínimo, de la rentabilidad efectiva de las operaciones crediticias mencionadas en el art. 2, núm. 8, del Real Decreto, lo que se adecua a lo dispuesto en los arts. 45.2 del EAPV y 51.2 del EAC.

Además, esos límites se justifican materialmente en la necesidad de establecer para el conjunto de las emisiones públicas que salgan al mercado una efectiva coordinación respecto a los tipos de interés. Y, en la medida en que sea conciliable con tal exigencia, a la decisión autonómica se le reconoce un margen flexible para poder adecuarse a sus propias políticas sectoriales, sin perjuicio de que sea el Tesoro a través del Banco de España,

y no el libre juego de la oferta y la demanda, quien determine las rentabilidades que han de operar como punto de referencia.

Por último, el que las decisiones autonómicas queden sometidas a unos límites, ni supone negar a los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas la consideración, a todos los efectos, de fondos públicos (arts. 41.3 EAPV y 51.3 EAC), ni vulnera el art. 14.5 de la LOFCA. En cuanto al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que se invoca, ninguna relevancia puede tener para impedir que, modificada por la Ley 13/1985, la regulación de los coeficientes de inversión de los intermediarios financieros, el Estado, en ejercicio de sus competencias, haya establecido una técnica distinta para delimitar la fijación autonómica de los tipos de interés.

c) La impugnación del art. 8.3 y 4 resulta, asimismo, infundada, ya que la atribución al Banco de España de las facultades de que se trate (Disposición final segunda de la Ley 13/1985), responde a la indisociabilidad de las mismas respecto de la ordenación básica del crédito, lo que igualmente se aprecia en la Disposición adicional primera de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro.

4. El 10 de julio de 1987 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Generalidad Valenciana, don Fernando Raya Medina, por el que se plantea, en nombre y representación de la Generalidad Valenciana y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación a los arts. 2.1 c) y 3.2 del Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las entidades de depósito. Por este escrito, registrado con el núm. 959/87, se solicitó de este Tribunal dicte sentencia por la que dichos preceptos se declaren nulos y sin efecto en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, por contrariar el orden constitucional de distribución de competencias. Mediante «otrosí», al amparo del art. 64.3 de la LOTC, se solicitó la suspensión de los preceptos objeto de la controversia.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, pueden resumirse, en lo sustancial, de la siguiente manera:

A) Comienza afirmándose que, desde el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, la legislación estatal ha ido limitando continuamente el campo económico de colocación de títulos de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas, llegando prácticamente a imposibilitar que éstas puedan obtener recursos a través de su Deuda Pública tras la aprobación del Real Decreto 321/1987 objeto de la controversia. En ese proceso, la Ley 13/1985, de 25 de mayo, ha supuesto una restricción importante (art. 4), si bien, en el art. 3.2 aun se dejan a salvo las facultades que puedan corresponder a las Comunidades en relación con la determinación de los activos en que han de materializar los intermediarios financieros sus obligaciones de inversión. No obstante, con el Real Decreto 2254/1985 se restringieron las posibilidades de financiación de las Comunidades Autónomas a través de la emisión de títulos de Deuda Pública y se limitó la posibilidad de calificar determinados créditos como de obligatoria inversión para los intermediarios financieros y, especialmente, para las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito. Se llega así al Real Decreto 321/1987 que, teniendo por objeto la reducción del coeficiente de inversión obligatoria, con la finalidad, pues, de liberar recursos de las entidades de crédito, provoca un estrangulamiento financiero casi total de las Comunidades Autónomas y supone un per-

juicio para el ejercicio de sus legítimas competencias y para la prestación de los servicios públicos que les están encomendados.

De este modo, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 2 y 3 del Real Decreto 321/1987, es claro que se vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, dada la dificultad que supondrá el utilizar la emisión de Deuda Pública como recurso de las mismas, tal como autoriza, sin embargo, el art. 4.1 f) de la LOFCA; y, a la vez, dadas las diferencias existentes con la Deuda Pública estatal, se les discrimina a pesar de la prohibición expresa del art. 14.5 de la misma LOFCA.

B) Tras precisar los títulos competenciales del Estado (art. 149.1.11.^a y 13.^a C.E.) y de la Comunidad Valenciana (arts. 34.1.1.^a, 4.^a y 6.^a y 32.1.4.^a, EAV), y resaltar la trascendencia del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que consagra el art. 156 C.E., se precisa que lo que en el presente conflicto se discute no es la titularidad de la competencia para dictar la norma controvertida, sino el ejercicio abusivo de esta competencia, pues de la forma en que se ha hecho se impide o menoscaba gravemente el ejercicio legítimo de las competencias autonómicas, al privar a las Comunidades Autónomas de uno de los más importantes recursos para poder articular una política propia y la defensa de sus intereses peculiares.

Más en concreto, la autonomía financiera queda gravemente erosionada al cercenarse la posibilidad de obtener ingresos a través de la Deuda Pública, siendo éste un capítulo importante de su financiación, máxime cuando la suscripción es por parte de los intermediarios financieros. De este modo, por vía indirecta y en clara oposición a las competencias autonómicas, el Gobierno central, utilizando sus competencias sobre el sistema monetario y la planificación general, yugula una vía de financiación de las Comunidades Autónomas sin justificación de ningún tipo. Tan es así, que el Real Decreto 321/1987, y en relación a las Cajas Rurales, llega, incluso, a dejar sin efecto totalmente el art. 4.1 de la Ley 13/1985, desconociendo que sobre esas entidades la Generalidad Valenciana goza de competencia exclusiva.

Y junto a ello, se limita también la competencia de la Comunidad Valenciana sobre planificación de su actividad económica, ya que son las emisiones de Deuda Pública las que mejor sirven para cumplir los objetivos de planificación económica, que pueden variar de un año a otro.

C) Finalmente, con extensa cita de la doctrina de la STC 1/1982, se insiste en que de la jurisprudencia constitucional claramente se desprende que las competencias estatales no pueden anular el ejercicio de las competencias autonómicas, ni suponer que las Comunidades Autónomas se queden sin competencias financieras, sin la posibilidad de colocar Deuda Pública autonómica y, por tanto, sin margen de acción política agraria, industrial o pesquera.

A ello añade, sin embargo, el Real Decreto 321/1987, pues, con arreglo a lo dispuesto en su art. 3.2, es claro que las entidades de depósito, y entre ellas las Cajas de Ahorro, sólo disponen de un 1 por 100 de sus recursos computables para destinar a títulos emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas y en ningún caso con carácter obligatorio, pues ese porcentaje puede ser también destinado a Deuda Pública del Estado. En suma, dado que el límite establecido por el art. 4 de la Ley 13/1985 es un límite máximo del 20 por 100, puede suceder que las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito no lleguen a invertir absolutamente nada en títulos emitidos por las Comunidades Autónomas o calificados por ellas como computables.

Y en cuanto a las Cajas Rurales, la situación aun es peor, ya que se les exige un mínimo del 8 por 100 de inversión en activos del grupo de Deudas del Estado, y el 3 por 100 restante ha de destinarse necesariamente a alguno de los activos del art. 2.1 c), es decir, a activos determinados por el Gobierno, o a títulos emitidos por el Banco de Crédito Agrícola. Así pues, las Cajas Rurales no tienen absolutamente ninguna obligación de invertir en activos que sean calificados por la Comunidad Autónoma, con lo que si lo hacen, dependerá de su voluntad y siempre por encima del coeficiente del 11 por 100 que ineludiblemente tendrán que invertir en los activos determinados por el Gobierno de la Nación.

5. Por providencia de 22 de julio de 1987, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; oír al Abogado del Estado acerca de la suspensión de los preceptos impugnados interesada; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana».

Por Auto de 1 de octubre de 1987, el Pleno del Tribunal acordó no acceder a la suspensión solicitada.

6. El 11 de julio de 1987 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de los Letrados del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonomico del Gobierno Vasco, Ion Gurutz Etxabe Aranzabal y don Juan Luis Diego Casals, por el que se plantea, en nombre y representación del Gobierno Vasco y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia contra los arts. 2.1 b) y c); 3.2; 4.1, y 5, párrafos segundo y tercero del Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, por el que se regula el coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito. Por este escrito, registrado con el núm. 971/87, se solicita que este Tribunal dicte sentencia por la que se declare que los referidos preceptos no respetan el orden constitucional de distribución de competencias, correspondiendo la titularidad de la competencia controvertida a la Comunidad Autónoma Vasca.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídicas de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

A) Con carácter previo, se advierte de la relación existente entre el presente conflicto y el recurso de inconstitucionalidad núm. 801/85 planteado frente a la Ley 13/1985 y se procede a reiterar la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Entidades de depósito [arts. 149.2.11.ª y 13.ª C.E. y 10.26 y 11.2 a) del EAPV], tratando de fijar los criterios precisos para la determinación de lo básico.

Se insiste, no obstante, al hilo de la STC 158/1986, fundamentos jurídicos 3.º y 4.º, en que los criterios que se deben utilizar para determinar lo básico en una materia han de tener como objetivo el lograr un equilibrio entre los principios de unidad y de autonomía, o entre el interés general común y el interés general propio de cada Comunidad Autónoma. Equilibrio que se romperá si las bases van más allá de lo indispensable para garantizar ese interés general, impidiendo la existencia de un régimen jurídico autonómico que tenga la posibilidad de incorporar operaciones legislativas diversas. Y junto a ello, se reiteran, igualmente, una serie de consideraciones sobre la excepcionalidad que debe regir la apa-

rición de potestades ejecutivas a favor del Estado al amparo de su competencia sobre las bases.

Se examina, asimismo, el régimen de distribución de competencias, ya particularizado, en materia de inversiones obligatorias de las Entidades de depósito, procediendo, al respecto, a un análisis detallado de la Ley 13/1985 y se concluye que, en esta materia, la Comunidad Autónoma del País Vasco debe tener competencia para determinar activos (conforme al art. 3 de la Ley 13/1985) en los que las Entidades radicadas en su territorio materialicen su obligación de inversión; debe tener también asegurado un porcentaje de los recursos computables de estas Entidades que deben invertir en los activos de la Comunidad Autónoma, determinándose ese porcentaje en relación al volumen de competencias asumido; y, finalmente, dentro de ese porcentaje, la Comunidad Autónoma Vasca debe poder determinar la obligación concreta de inversión en cada uno de los activos por ella calificados, sujetándose, a tal efecto, a las prescripciones del art. 5.2 y 4 de la Ley 13/1985.

Con ello, se habrá dotado a la regulación en la materia de una uniformidad esencial y, a la vez, en relación al volumen de competencias respectivo, se habrán dado, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, unas coordenadas iguales de actuación, posibilitando una política efectiva de ambos en el campo de las obligaciones de inversión de las Entidades de depósito y una política de planificación en el desarrollo de sus políticas sectoriales, lo cual constituye el objetivo esencial de la regulación de esta materia.

B) El análisis de los diversos preceptos reglamentarios objeto de la controversia, se desarrolla de la siguiente forma:

a) El art. 2.1 b) padece, por la referencia que realiza al art. 4 de la Ley 13/1985, del que trae causa, de todos los defectos de inconstitucionalidad que se han imputado a aquél en el recurso núm. 801/85.

Se reitera, por ello, que, de una parte, la competencia normativa autonómica [art. 10.26 y 11.2 a) del EAPV] queda vaciada totalmente al impedirse que pueda fijar activos de inversión para las Entidades de depósito domiciliadas en la Comunidad Autónoma que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito, es decir, Bancos privados y demás Entidades a las que se refiere el art. 1 de la Ley. Y de otro lado, esa vulneración se produce igualmente dado el límite que se establece en orden a la inversión de las Entidades de depósito en activos fijados por la Comunidad Autónoma, pues la fijación del límite no se ha realizado conforme a la ordenación territorial del Estado, al preverse un único porcentaje común a todas las Comunidades Autónomas a pesar de que el volumen efectivo de competencias asumido por unas y otras es distinto, sin que, por lo demás, se haya consultado al Consejo de Política Fiscal y Financiera regulado en el art. 3 c) de la LOFCA, procediendo el Estado unilateralmente a la fijación del límite.

Tampoco hay garantía para las Comunidades Autónomas de un porcentaje estable de la obligación total de inversión de las Entidades de depósito, llegándose con el Real Decreto que ahora se impugna a reducir el porcentaje al 20 por 100 del 1 por 100 de los recursos computables de dichas Entidades de depósito. E, incluso, puede llegar a desaparecer la posibilidad de que las Comunidades Autónomas impongan obligaciones de inversión, con lo que queda patente la lesión del principio de autonomía.

b) La conjunción de los arts. 2.1 c) y 3.2 determina que la Comunidad Autónoma Vasca no tenga competencia para determinar los activos en que pueden materializar sus obligaciones de inversión las Entidades de depósito. En este sentido, los referidos preceptos regla-

mentarios cercenan aun más la competencia autonómica que, aun cuando indebidamente limitada a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de Crédito, reconoció el art. 4 de la Ley 13/1985, pues ahora se excluyen a las Cajas Rurales de las Cooperativas de Crédito respecto de las cuales la Comunidad Autónoma puede determinar activos computables. Ello mismo supone la extralimitación de las normas reglamentarias y, por tanto, su inconstitucionalidad, ya que existe una reserva de ley en lo que atañe a la fijación de lo básico que, en este caso, no se ha observado.

c) El art. 4.1 es idéntico al art. 7 del Real Decreto 2254/1985, impugnado ya por el Gobierno Vasco en el conflicto núm. 359/86, por lo que no cabe sino remitirse a las alegaciones ya formuladas en dicho conflicto.

d) En cuanto al art. 5, párrafos segundo y tercero, es claro que prevén unas funciones de carácter ejecutivo que no se justifican en ninguno de los supuestos que excepcionalmente permiten al Estado retener esas facultades, razón por la cual debe concluirse que las atribuciones a favor del Banco de España y de la Dirección del Tesoro y Política Financiera invaden la competencia autonómica prevista en los arts. 10.26 y 11.2 a) del EAPV.

C) Mediante «otrosí», la representación del Gobierno Vasco solicitó se acordase la acumulación del presente conflicto al registrado con el núm. 359/86.

7. Por providencia de 21 de julio de 1987, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; oír al Abogado del Estado acerca de la acumulación interesada; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial del País Vasco» para general conocimiento.

8. Por providencia de 9 de septiembre de 1987, la Sección Tercera de este Tribunal acordó oír a las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Gobierno Valenciano, así como al Letrado del Estado, acerca de la acumulación de los conflictos 959 y 971/87 al ya acumulado 359/86.

Tras el trámite de alegaciones, por Auto de 1 de octubre de 1987, el Pleno de este Tribunal acordó acumular los conflictos núms. 959 y 971/87 al 359/86, concediéndose un nuevo plazo de veinte días al Abogado del Estado para la formulación de alegaciones.

9. Mediante escrito presentado el 30 de octubre de 1987, el Abogado del Estado, en la representación procesal del Gobierno de la Nación que la Ley le confiere, formuló las siguientes alegaciones:

A) Tomando como punto de partida la plena constitucionalidad del Título primero de la Ley 13/1985, cuyos arts. 3 y 5 condicionan materialmente la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias de la práctica totalidad de los preceptos del Real Decreto 321/1987 objeto de conflicto, el Abogado del Estado da respuesta a la pretendida inconstitucionalidad de dichos preceptos en los siguientes términos:

a) En relación a los arts. 2.1 b) y c) y 3.2, así como la Disposición transitoria del Real Decreto 321/1987, la controversia se conduce a la ya suscitada respecto del art. 4.1 de la Ley 13/1985, pero lo cierto es que el art. 3.2 de la misma Ley, expresivo de la competencia autonómica para —con respeto a las normas estatales— imponer el correspondiente subcoeficiente a las Entida-

des incluidas en su ámbito, priva de contenido a la imputada inconstitucionalidad por omisión del art. 4.1 de la Ley 13/1985 y de su desarrollo reglamentario.

Por otro lado, la exigencia del art. 2.1 c) en relación a las Cajas Rurales, no prejuzga de ninguna manera su naturaleza y sumisión a la competencia autonómica en los términos resultantes de los Estatutos y de la legislación básica que delimita el alcance de la competencia autonómica que, en su caso, aquéllos atribuyen.

Por último, en lo que atañe a la omisión de la normativa estatal de un subcoeficiente o porcentaje de inversión obligatoria para los títulos calificados por las Comunidades Autónomas y al diferente tratamiento de los títulos emitidos por el Estado que, a juicio de los recurrentes, conlleva una discriminación para los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas, con infracción por ello del art. 14.5 de la LOFCA, arguye el Abogado del Estado que el precepto reglamentario responde a la determinación efectuada en la norma legal habilitante (art. 5.2, primera proposición, de la Ley 13/1985), de manera que la constitucionalidad de ésta implica la extensión al reglamento del juicio material relativo a la constitucionalidad de la Ley.

b) Respecto del art. 4.1, debe tenerse en cuenta que no fija rentabilidades de los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas, sino los límites, máximo y mínimo, respetando los cuales la fijación concreta de la rentabilidad para las operaciones calificadas por las Comunidades Autónomas corresponde a éstas. Y debe notarse también que este art. 4.1 se corresponde exactamente con la habilitación legal contenida en el art. 3.3 de la Ley 13/1985.

Además, el establecimiento de los referidos límites tiene cobertura en la competencia estatal resultante del art. 149.1.11.ª y 3.ª CE, lo que también se desprende del propio art. 45.2 del EAPV, de manera que la técnica utilizada en el art. 4.1 del Real Decreto controvertido, aparece materialmente justificada en la necesidad de establecer para el conjunto de las emisiones públicas que salgan al mercado una efectiva coordinación respecto a tipos de interés. En la medida conciliable con tal exigencia, a la decisión autonómica se le reconoce un margen que ha de ser suficientemente flexible para adecuarse a sus propias políticas sectoriales; y de otro lado, desde la incidencia que ello tiene en la política monetaria, nada tiene de anómalo que sea el Tesoro a través del Banco de España y no el libre juego de oferta y demanda quien determine las rentabilidades que han de operar como punto de referencia. Por último, dado que las diferencias de rentabilidad efectiva que puedan resultar de la aplicación de los preceptos examinados provendrán, en definitiva, de las decisiones autonómicas que fijen en concreto tal rentabilidad, el sometimiento de esas decisiones a unos límites, ni supone negar a los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas la consideración de fondos públicos (art. 41.3 EAPV), ni vulnera tampoco el art. 14.5 de la LOFCA.

c) La impugnación de los apartados segundo y tercero del art. 5 resulta infundada, una vez que reconocido el carácter de competencias de gestión de las facultades allí previstas, el fundamento legal de esa atribución responde a la indisociabilidad de estas funciones de vigilancia respecto de la ordenación básica del crédito, debiéndose recordar que una norma similar, la Disposición adicional primera de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de normas básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, ha sido calificada como norma básica por el propio legislador (Disposición final quinta de la misma Ley).

10. El 17 de febrero de 1988 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Letrado de la

Generalidad Valenciana, don Fernando Raya Medina, por el que se planteó, en nombre y representación del Gobierno Valenciano y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1987, que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, serie A, por un importe de mil cincuenta y cinco millones doscientas mil pesetas. Por este escrito, registrado con el núm. 263/88, se solicita de este Tribunal dicte sentencia por la que se declare que la Generalidad Valenciana tiene competencia para determinar que su Deuda Pública sea computable en el coeficiente de inversión obligatoria de las Cajas Rurales —concretamente, de las cooperativas agrícolas con sección de crédito y cooperativas de créditos con registro obrante en la Consejería de Economía y Hacienda—, declarando el referido Acuerdo nulo y sin efecto, y todo ello por infringir el orden constitucional de distribución de competencias.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica de acuerdo con el escrito de planteamiento, responden, literalmente, a las mismas consideraciones y argumentos ya expuestos en el conflicto positivo de competencia núm. 959/87, promovido por el Gobierno Valenciano frente al art. 3.2 en relación con el art. 2.1 c), ambos del Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, pues el Acuerdo ahora impugnado se sustenta íntegramente en lo establecido en dichos preceptos reglamentarios. En consecuencia una vez que nada nuevo se añade a lo argumentado con ocasión del referido conflicto 959/87, basta ahora remitirse a lo ya expuesto en el núm. 7 de los antecedentes de esta sentencia.

Mediante «otrosí», se interesó la acumulación del presente conflicto a los ya acumulados 359/86, 959/87 y 971/87.

11. Por providencia de 29 de febrero de 1988, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; abrir trámite de alegaciones sobre la acumulación de procesos interesada, y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana» para general conocimiento.

12. Mediante escrito presentado el 21 de marzo de 1988, el Abogado del Estado, en la presentación procesal del Gobierno de la Nación que la Ley le confiere, formuló las siguientes alegaciones:

A) Con carácter preliminar, se señala que la parte sustancial del escrito de formulación del presente conflicto reproduce el escrito con que el Gobierno Valenciano promovió el conflicto núm. 959/87. Y se advierte, asimismo, que la denegación por el Consejo de Ministros de la autorización para emitir deuda de la serie A con calificación de computable por las Cooperativas de Crédito con carácter de Cajas Rurales se produjo por no ajustarse la petición de la Generalidad Valenciana a lo dispuesto en los arts. 2.1 c) y 3.2 del Real Decreto 321/1987, a cuya suspensión no accedió el Tribunal Constitucional en virtud de Auto de 1 de octubre de 1987.

B) En cuanto al fondo del conflicto, puntualiza el Abogado del Estado que la competencia estatal para autorizar o no autorizar las emisiones autonómicas de Deuda Pública está reconocida en el art. 14.3 de la LOFCA; y, de otra parte, con cita de la STC 179/1987, insiste en que la autonomía financiera de las Comuni-

dades Autónomas se encuentra sujeta a diversas limitaciones, entre otras, a las que resultan de las disposiciones del art. 149.1.11.^a y 13.^a C.E.

Ello se plasma en el art. 56.2 del E.A. de la Comunidad Valenciana, al igual que, por ejemplo, en el art. 45.2 del EAPV, respecto del cual, la STC 11/1984 ya destacó las limitaciones de la facultad autonómica de emisión de Deuda; limitaciones resultantes de la ordenación general de la política crediticia y de la necesaria coordinación con el Estado, lo que justifica la previsión de la correspondiente autorización estatal.

En el presente caso, la parte promotora del conflicto no controvierte la competencia para autorizar o no autorizar fundadamente la emisión de Deuda autonómica, y tampoco niega que la fundamentación de la denegación se asentó en unas normas estatales plenamente vigentes [arts. 2.1 c) y 3.2 del Real Decreto 321/1987]. Antes bien, lo que únicamente se discute es la competencia estatal para dictar esos dos preceptos reglamentarios; con lo que el conflicto es un conflicto indirecto, pues la violación del orden de competencias no se imputa al acto —denegación de autorización— con el que se trava, sino a unas normas reglamentarias de las que el acto impugnado hace aplicación y que estaban plenamente vigentes cuando se dictó la resolución objeto de la actual pretensión conflictual.

La consecuencia es que, si bien no puede considerarse mal trabado el conflicto a la luz del art. 63.2 de la LOTC, sí concurrían circunstancias especiales en este supuesto que hacían innecesario el conflicto. De una parte, porque al ser una reiteración innecesaria del conflicto núm. 959/87, si este conflicto, acumulado con otros dos, se falla a favor del Estado, lo mismo habrá de hacerse en el ahora planteado. Pero, de otra parte, si el conflicto núm. 959/87 se falla a favor de la Comunidad Valenciana, no por ello el presente conflicto habrá de fallarse necesariamente también a su favor. Sólo sucederá así si las normas del Real Decreto 321/1987, fueran declaradas inválidas y tal declaración tuviera por necesaria consecuencia el hacer conforme a derecho «la condición de computabilidad» con que se pidió la autorización para emitir los 1.052.200.000 pesetas de la Serie A. Pero en esa hipótesis, aun sería exigible que el Gobierno Valenciano hubiera llegado a emitir Deuda de la Serie A, lo cual no consta que haya sucedido, una vez que no accedió a reproducir una nueva solicitud excluyendo la aludida condición de computabilidad. Por ello, dadas estas circunstancias, habría que considerar más fundado un fallo a favor del Estado, en virtud de que el acto denegatorio de la autorización estaba amparado en el art. 14.3 de la LOFCA y en la aplicación de normas plenamente vigentes en el momento de dictarse.

C) Dando por reproducidas las alegaciones formuladas en los conflictos núms. 959 y 971/87, concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal Constitucional dicte sentencia declarando que el acto contra el que se dirige el conflicto no violó el orden constitucional de competencias.

13. Por Auto de 26 de abril de 1988, el Pleno del Tribunal acordó la acumulación del conflicto registrado con el núm. 263/88 a los ya acumulados registrados con los núms. 359/86, 959/87 y 971/87.

14. Por Auto de 9 de febrero de 1993 se tuvo por desistida a la Comunidad Autónoma de Cataluña de los conflictos de competencia núms. 319/86 y 964/87, en su día acumulados a los presentes.

15. Por providencia de 9 de marzo de 1993, se acordó señalar el día 11 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los cuatro conflictos positivos de competencia acumulados, planteados el primero (núm. 359/86) en relación a determinados preceptos del Real Decreto 2254/1985, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, los dos siguientes (núms. 959 y 971/87) con ocasión de otros tantos preceptos del posterior Real Decreto 321/1987 que derogó a aquél, y el último de ellos (núm. 263/88) promovido ante un Acuerdo del Consejo de Ministros que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, Serie A, en una determinada cuantía, suscitan idéntica problemática a la que se desarrolló en los recursos de inconstitucionalidad núms. 800 y 801/85 contra diversos preceptos del señalado Título I de la Ley 13/1985.

En efecto, se reproducen ahora, en lo sustancial, similares alegaciones en cuanto a la vulneración por las normas reglamentarias controvertidas del principio de suficiencia de los ingresos de las haciendas autonómicas que encuentra cobertura en el art. 156.1 C.E. y se insiste, también, en que con esta normativa, que trae directa causa de la Ley 13/1985, a las Comunidades Autónomas se les discrimina, ya que las posibilidades de que lleguen a obtener una financiación adicional a través del crédito y la deuda pública son mucho más limitadas y, por tanto, notablemente desiguales, que las que el Estado se ha reservado, vulnerándose con ello el principio de solidaridad y aun otros preceptos, como el art. 14.5 de la LOFCA.

Pues bien, todos estos motivos, expuestos por el Gobierno Vasco como fundamento de la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 4.1 y 5.2, inciso primero, de la Ley 13/1985, fueron ya examinados y rechazados en nuestra STC 135/1992 y, por idénticas razones, también deben serlo en este momento, descartando así el menoscabo de las competencias autonómicas que se achaca a buena parte de los preceptos de los Reales Decretos controvertidos, como es el caso, concretamente, de los arts. 4.1 a) —excepto el párrafo segundo— y b), en relación con el art. 2; 5.1 y 4; y 7.1 y 2, todos del Real Decreto 2.254/1985, y, asimismo, el de los arts. 2.1 b) y c), en relación con el art. 3; 3.2; 4.1; y disposición transitoria, del posterior Real Decreto 321/1987.

2. Antes de proceder al examen singularizado de los preceptos reglamentarios controvertidos, debe advertirse que el Real Decreto 2.254/1985 fue derogado por el Real Decreto 321/1987. Esa derogación se produjo al modificarse por el Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le corresponde (art. 97 C.E.) y, más específicamente, de la habilitación contenida en la propia Ley 13/1985 (arts. 3 y 5), los niveles de inversión obligatoria de las Entidades de Depósito, reduciendo esos niveles una vez que los coeficientes previstos por el Real Decreto 2.254/1985 determinaban una afectación de fondos de las referidas Entidades mal conciliable con el objetivo de liberalización efectiva del sistema financiero. Por ello, la finalidad de la reforma no consistió en alterar sustancialmente, en su configuración precedente, las reglas y criterios generales de ordenación de las llamadas inversiones obligatorias de las Entidades de Depósito, sino en atenuar esas obligaciones inversoras, procediendo, pues, tal como se advierte expresamente en el propio preámbulo del Real Decreto 321/1987, a «... devolver al mercado la financiación

de los sectores todavía amparados por el tramo de inversiones especiales, en el convencimiento de que esta definitiva liberalización de los circuitos privilegiados redundará en beneficio de la eficacia del sistema sin perturbar significativamente el funcionamiento de los sectores hasta ahora beneficiados por el tramo suprimido».

De este modo, y dado que también los preceptos y los motivos en que se sustentan las controversias planteadas por relación a las dos normas reglamentarias son en lo sustancial coincidentes, manteniéndose por los promotores de los conflictos una disputa competencial que presenta caracteres homogéneos, es claro que ninguna relevancia ha de tener a los efectos de la resolución de la misma el hecho de la derogación del Real Decreto 2.254/1985 por el Real Decreto 321/1987. Si, con carácter más general, ya hemos indicado (entre otras, STC 182/1988, fundamento jurídico 1.º) que, «tratándose de una disputa viva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando dichos ámbitos competenciales exigen aún, porque así lo demandan las partes, una determinación jurisdiccional que declare —constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada— su definición constitucional y estatutaria», en el presente caso, la identidad de los fundamentos en que se asienta la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos de una y otra norma reglamentaria —por cuanto la modificación operada por la posterior norma de derogación permite mantener y reproducir en su integridad, como así ha sucedido, los términos en que se planteó la inicial controversia es una circunstancia añadida que no sólo elimina cualquier objeción a la necesidad de un pronunciamiento respecto de los preceptos del Real Decreto 2.254/1985 cuestionados, sino que, por el contrario, aconseja su examen conjunto con los análogos del posterior Real Decreto 321/1987.

3. Para las Comunidades impugnantes, el juego combinado de los arts. 4.1 a) —excepto el párrafo segundo— y b), en relación con el art. 2, número 8, y 5.1 y 4 del Real Decreto 2.254/1985, determina una clara lesión de su autonomía financiera y del principio de suficiencia de recursos [arts. 156.1 C.E. y 2.1 d) LOFCA], pues no se establece un porcentaje mínimo o subcoeficiente de inversión obligatoria para los activos calificados por éstas, previéndose únicamente el porcentaje máximo al que podrá llegar la adquisición voluntaria de tales títulos. Ello conlleva, además, una discriminación para las Comunidades Autónomas por relación al Estado, ya que en el caso de la Deuda del Estado y del Tesoro y de los Pagares del Tesoro, si se fijan (art. 5.4) los correspondientes niveles mínimos de adquisición por las Entidades de Depósito, lo que resulta contrario al art. 14.5 de la LOFCA. Por último, la autonomía financiera también queda gravemente lesionada al circunscribirse la impugnación de los activos calificados por las Comunidades Autónomas a los coeficientes de Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, con exclusión de las restantes Entidades crediticias.

Estos mismos reproches, como ya hemos anticipado, se formulan en los conflictos núms. 959 y 971, todos de 1987, a los arts. 2.1 b) y c), en relación el art. 3; 3.2; 4.1; 5, párrafos 2 y 3; y disposición transitoria, todos del Real Decreto 321/1987, e, igualmente, se alegaron en relación con los correlativos arts. 4.1 y 5.2, primer inciso, de la Ley 13/1985, razón por la cual, en este momento, no cabe sino reiterar sintéticamente las conclusiones a las que llegamos en los fundamentos jurídicos 4.º, 8.º y 9.º de la STC 135/1992:

a) Así, en lo que atañe al hecho de que la Ley y ahora las normas reglamentarias limiten la competencia de las Comunidades Autónomas a la calificación de activos únicamente imputables en los coeficientes de inversión de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, ya se ha precisado en el fundamento jurídico 4.º, *in fine*, de la STC 135/1992, que «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», de manera que la referida normativa, «... 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.ª 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». De este modo, si en aquella ocasión se concluyó que «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», idéntica conclusión debe mantenerse ahora.

b) Por lo que respecta a la lesión de la autonomía financiera por no garantizarse un porcentaje mínimo o subcoeficiente de inversión obligatoria, también en la STC 135/1992, fundamento jurídico 8.º, advertimos que tal alegato presenta «una carga argumental totalmente abstracta», pues «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», añadiendo que, si bien no se garantiza la efectiva adquisición de activos concretos tampoco se prejuzga que tal cobertura no se materialice, con lo que, además, «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».

En consecuencia, el mero silencio de la Ley y de las normas reglamentarias en orden a garantizar un porcentaje mínimo de adquisición de activos cuando lo que se hace es abrir la posibilidad de que esa adquisición llegue a un límite máximo, es prueba inequívoca de que lo que constituye base de la materia es ese porcentaje máximo —que puede, no obstante, modificarse por el Estado, titular de la competencia— y no la fijación, dentro de ese máximo, de un porcentaje mínimo. La hipótesis, por ello mismo, sobre la que se sustenta la controversia no tiene por qué llegar a plantearse, al no quedar prejuzgada la posibilidad de que el porcentaje máximo no vaya a ser efectivamente cubierto por los coeficientes de inversión de las entidades de crédito afectados.

Pero es que, aun cuando ello sucediese, las normas seguirían siendo inobjectables. Es evidente que al Estado le corresponde la competencia exclusiva para la previsión y ordenación del coeficiente de inversión (art. 149.1.11.ª C.E.), de manera que la reducción —o incluso supresión— de dicho coeficiente en modo alguno determinaría una extralimitación competencial, sin que por ello tampoco quedara lesionada la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues, si bien resulta complemento inexcusable de la misma la suficiencia de los recursos que permitan a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las competencias que les han sido atribuidas [art. 2.1 d) de la LOFCA], dicha suficiencia

debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto y de las diversas fuentes de financiación, entre las cuales se ha previsto, en efecto, «el producto de las operaciones de crédito» [arts. 157.1 d) C.E. y 4.1 f) LOFCA]. Todo esto lleva a reconocer que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan acceder al crédito —como una más de las fuentes de financiación para el ejercicio de las competencias— en unas condiciones parcialmente más limitadas o menos ventajosas que las existentes hasta ese momento, en forma alguna puede ocasionar la vulneración del principio de autonomía financiera y de suficiencia de los recursos económico-financieros, ya que sólo en atención al conjunto de los recursos de que puedan disponer y de las competencias que les han sido atribuidas, así como de los servicios que gestionan, y dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles, podría encontrar algún fundamento semejante imputación.

En este mismo orden de consideraciones, si bien ya más específicamente, debe señalarse que la modificación efectuada por el art. 2.1 c), en relación con el art. 3.2, ambos del Real Decreto 321/1987, determinante de que sobre las Cajas Rurales no recaiga obligación alguna de invertir en activos calificados por las Comunidades Autónomas, de manera que si lo hacen lo será voluntariamente, no lesiona, ni vacía de contenido las competencias autonómicas sobre Cajas Rurales, pues esas competencias no alcanzan a la ordenación del coeficiente de inversión ni la competencia exclusiva del Estado sobre el mismo queda condicionada por aquéllas. Consecuentemente, deben ser también rechazadas las específicas imputaciones de inconstitucionalidad que en los conflictos núms. 959 y 971 de 1987 se realizan al art. 2.1 c), en relación con el 3.2, del Real Decreto 321/1987.

c) Por último, la discriminación e infracción del art. 14.5 de la LOFCA, que dimanaría del hecho de que el Estado sí se garantiza a sí mismo ese porcentaje mínimo que a las Comunidades Autónomas niega, también fue objeto de análisis en la STC 135/1992, fundamento jurídico 9.º, llegándose a la conclusión, que debe ahora igualmente reiterarse, de que «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». Por ello, «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», pues «los intereses de cada Comunidad Autónoma no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales que el Estado financia por medio de aquellos títulos», lo que justifica el carácter básico de la fijación de un orden de prioridad o preferencia para la suscripción de valores computables en el coeficiente de fondos públicos, tal como, por lo demás, ya se advirtió tempranamente en la STC 1/1982, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º.

No hay, por tanto, ni infracción del art. 14.5 de la LOFCA, ni discriminación alguna, dado que la adscripción de un subcoeficiente a cubrir exclusivamente con títulos de Deuda Pública del Estado y del Tesoro «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 com-

ponentes, las Comunidades, que también lo son» (STC 135/1992, fundamento jurídico 9.º, *in fine*).

4. Los arts. 7.1 y 2 del Real Decreto 2.254/1985, y 4.1 del Real Decreto 321/1987, impugnados por el Gobierno Vasco, tampoco suponen una limitación o menoscabo injustificado de las competencias autonómicas, pues, no puede formularse tal imputación a unas previsiones que, de acuerdo con la habilitación contenida en el art. 3.3 de la Ley 13/1985, se ciñen a fijar los límites máximos y mínimos dentro de los cuales corresponde a las Comunidades Autónomas la fijación concreta de la rentabilidad de los títulos por ellas fijados como computables. Similares razones a las expuestas en el fundamento jurídico precedente descartan, por ello mismo, la pretendida lesión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la discriminación que por relación a la rentabilidad incondicionada de la Deuda del Estado y del Tesoro y de los títulos de Crédito Oficial se denuncia.

5. El carácter ejecutivo de las facultades que en los arts. 8.3 del Real Decreto 2.254/1985, y 5, párrafos 2.º y 3.º, del Real Decreto 321/1987 se atribuyen a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y, sobre todo, al Banco de España no determina extralimitación competencial alguna del Estado, ni por ello, vulneración de las competencias que en la materia corresponden al Gobierno Vasco. Esas facultades están directamente vinculadas a la ordenación básica del crédito —en concreto, al mantenimiento de los coeficientes de inversión y de caja—, sin que el hecho de que se trate de funciones estrictamente ejecutivas desampare al Estado de la competencia para su adopción. La doctrina de las SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, y 178/1992, fundamento jurídico 2.º, sobre la inclusión en la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito de aspectos puramente ejecutivos, así como sobre la singular posición del Banco de España, como asesor del Gobierno de la Nación y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia, dada su especialización técnica, debe ser reproducido aquí una vez más, lo que conduce a rechazar las imputaciones de inconstitucionalidad formuladas.

6. Finalmente, la pretensión deducida por la Generalidad Valenciana en el conflicto positivo de competencia núm. 263/88, promovido ante la denegación por el Consejo de Ministros de la autorización para emitir Deuda Pública de la serie A con la calificación de computable por las Cajas Rurales, tampoco puede prosperar una vez reconocida la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias del art. 2.1 c) en relación con el art. 3.2 del Real Decreto 321/1987 y la constitucionalidad también del art. 14.3 de la LOFCA, que son los preceptos en los que se fundó la denegación de la autorización solicitada. En suma, lo que en este conflicto se suscita es una mera reiteración de lo planteado por la propia Generalidad Valenciana en el conflicto positivo de competencia núm. 959/87 respecto del art. 2.1 c) en relación con el art. 3.2 del Real Decreto 321/1987, por considerar que la no previsión de que los activos calificados por las Comunidades Autónomas —y, en concreto, la emisión de Deuda Pública— serán computables en el coeficiente de inversión obligatoria de las Cajas Rurales vulnera la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, determina una discriminación por relación al trato dispensado a los activos determinados por el Gobierno Central —y, en particular, a la Deuda Pública estatal, a pesar de los términos del art. 14.5 de la LOFCA— y, en fin, desconoce la competencia autonómica sobre las Cajas Rurales.

Sin embargo, esta identidad en la pretensión y en los motivos en que se funda, permite que las consideraciones expuestas en los fundamentos jurídicos precedentes sean suficientes para rechazar el planteamiento de la Generalidad Valenciana y, consecuentemente, desestimar la pretensión deducida.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar los presentes conflictos positivos de competencia y, en su virtud:

1.º Declarar que las disposiciones y actos impugnados no son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

2.º Declarar que las competencias controvertidas corresponden al Estado.

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

Dada en Madrid, a once de marzo de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

9769

Pleno. Sentencia 88/1993, de 12 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad 1.392/1988. Promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley de las Cortes de Aragón 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, 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 el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.392/88, promovido por la Abogacía del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra la Ley 3/1988, de 25 de abril, de las Cortes de Aragón, sobre equiparación de los hijos adoptivos («Boletín Oficial de Aragón» núm. 44, de 29 de abril). Han comparecido las Cortes y la Diputación General de Aragón. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 29 de julio de 1988, la Abogacía del Estado presentó ante este Tribunal, en la representación