

14274 Pleno. Sentencia 96/1996, de 30 de mayo de 1996. Recursos de inconstitucionalidad 1.710/1988 y 1.726/1988 y conflicto positivo de competencia 200/1989 (acumulados). Promovidos por el Gobierno Vasco y por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, los primeros, y por el Gobierno Vasco, el segundo, en relación con el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.710/1988 y 1.726/1988, acumulados, interpuestos, respectivamente, por el Gobierno Vasco y por la Generalidad de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, y en el conflicto positivo de competencia núm. 200/1989, acumulado a los anteriores y promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Presidente, don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 28 de octubre de 1988, el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, don Ion Gurutz Echave y Aranzabal, en nombre y representación del Gobierno Vasco, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 42, 43 y 48 y disposiciones adicionales segunda, tercera, sexta, séptima, décima, duodécima y decimotercera de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, se resumen a continuación:

a) Comienza el Abogado del Gobierno Vasco refiriéndose el reparto competencial efectuado por el bloque de la constitucionalidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación al sector crediticio, entendiéndose por tal el integrado por las empresas y entidades definidas en el art. 1 del Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, según la redacción que del mismo efectúa el apartado 3.º del art. 39 de la propia Ley 26/1988; señalando, a la luz de lo dispuesto en los arts. 149.1.11, 13 y 18 C.E. y 10.25 y 26 y 11.2 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante,

E.A.P.V.), que los títulos competenciales sobre «ordenación del crédito, banca y seguros» y sobre «Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito» poseen el mismo ámbito de aplicación, al referirse tanto a la estructura, organización interna y funciones de los intermediarios financieros, como a su actividad, pero difieren en su alcance y en la intensidad de la competencia estatutaria del País Vasco. Así, mientras que la competencia estatutaria sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito se califica de «exclusiva», la general sobre «ordenación del crédito, banca y seguros» lo es como «desarrollo legislativo y ejecución», razón por la cual, las bases estatales referentes a Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito deberán permitir a la Comunidad Autónoma un mayor grado de ejercicio competencial sobre este tipo de intermediarios financieros que sobre los restantes, respecto de los cuales las bases estatales podrán ser limitativas de la competencia autonómica, aunque el Estado no podrá reducir esa competencia a aspectos meramente accesorios o incluso, como sucede en la Ley que se impugna, eliminar toda intervención de la C.A.

b) El art. 42 de la Ley que se impugna se refiere únicamente a las competencias autonómicas sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, lo que supone una limitación desacorde con la distribución competencial (arts. 10.26 y 11.2 a) del E.A.P.V.), además de una reducción no congruente con el reconocimiento efectuado en el apartado 5.º del art. 1, al considerar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia dicten normas sobre ordenación y disciplina de las Entidades de Crédito en general, así como con la salvedad contenida en el apartado 5.º del art. 43, ambos de la misma Ley 26/1988.

Por ello, la Comunidad Autónoma del País Vasco debe poder ejercer las competencias contempladas en el art. 42 respecto de todas las Entidades de Crédito y demás intermediarios financieros, máxime si se repara que tales competencias son fundamentalmente sancionadoras, es decir, ejecutivas.

Este espíritu reduccionista de las competencias autonómicas se afirma aún más, si cabe, al poner en relación los arts. 18 y 42, pues a tenor del primero, la competencia para la instrucción de los expedientes sancionadores y para la imposición de las sanciones correspondientes se atribuye a órganos de la Administración Central del Estado «sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 42 de esta Ley», y como en el art. 42 se considera que la competencia sancionadora de las Comunidades Autónomas únicamente alcanza a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, es clara la voluntad de eliminar el ejercicio de esta potestad sobre el resto de las Entidades de Crédito.

En consecuencia, se entienden inconstitucionales las referencias contenidas en el art. 42 de la Ley 26/1988, en el sentido de que las Comunidades Autónomas únicamente tienen competencia respecto de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

c) En relación al apartado 1.º del art. 42 se señala que el régimen sancionador no constituye una materia autónoma sino incardinada plenamente en las normas de ordenación y disciplina de las Entidades de Crédito, de manera que en el ámbito sancionador, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá ejercer no solamente competencias de ejecución sino de desarrollo normativo, separándose incluso de la normativa básica del Estado, siempre que las normas autonómicas no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

d) Dado que la potestad sancionadora se enmarca entre las funciones de mera ejecución, su ejercicio —a salvo de las referentes al sistema normativo, que es materia de exclusiva competencia estatal— corresponde estatutariamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco, excepto en aquellos tasados supuestos en que la ejecución por el Estado deba ser considerada como base de la ordenación del crédito o de la planificación general. Tal es el caso, ciertamente, de la declaración contenida en el último inciso del apartado 2.º del art. 42, que dota, desde un punto de vista finalista, de la adecuada cobertura a la reserva declarada en favor del Banco de España y órganos de la Administración Central del Estado.

No obstante, ha de discreparse de dicha previsión por cuanto en su actual redacción no se determina norma básica alguna («... en la medida en que...», se dice), lo que es incompatible, por definición, con el concepto de base. Además, se traslada la determinación de la base a los propios órganos llamados a ejecutarla, lo que ocurrirá cuando éstos entiendan que, *de facto*, determinada infracción cometida por una Entidad de Crédito afecta de tal manera al «adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional» que sea aconsejable «el ejercicio uniforme» de la potestad sancionadora.

En suma, nos hallamos ante una «norma básica» que no concreta que sea básico, pues se limita a hacer una afirmación de principio en vez de realizar lo que constituye su finalidad: la determinación de las normas básicas que permitan delimitar el campo de juego en el que deban desenvolverse las competencias autonómicas. Con ello se atenta gravemente a los principios de seguridad jurídica y fidelidad del Estado al sistema diseñado por la C.E.

Por lo demás, el precepto se opone frontalmente a la reiteradísima doctrina que exige que las bases se contengan en normas, ya que en el precepto la base no la constituye él mismo, sino la decisión que al respecto adopte, en cualquier momento y sin sujeción a criterio legal alguno, el Banco de España o otros órganos de la Administración Central del Estado. Este proceder se reitera en el segundo inciso del apartado 4.º del mismo art. 42 («... en el caso de que no aprecie la concurrencia de la relación con el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional...»), de manera que ambos preceptos no solamente resultan inconstitucionales por no determinar lo que es o no básico, sino por vulnerar los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos (art. 9.3 y 103 C.E.), al atribuir a un órgano administrativo la facultad de determinar libremente, según su criterio la aplicación a un supuesto concreto de uno u otro ordenamiento jurídico, el estatal o el autonómico.

e) En cuanto al apartado 3.º del art. 42, hay que tener en cuenta que las infracciones a las que se refiere no suponen sino un incumplimiento de las pertinentes normas de ordenación y disciplina en la materia, enmarcándose la correspondiente potestad sancionatoria entre las funciones de ejecución que, como regla, corresponden a la Comunidad Autónoma.

Pues bien, en el precepto que se impugna, la extensión de la potestad sancionadora a los órganos centrales del Estado respecto de las infracciones mencionadas no tiende a garantizar en modo alguno el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio, ni la solvencia de las Entidades de Crédito, sino que pretende instaurar un sistema de autotutela que no tiene base constitucional alguna y que resulta contrario al reparto competencial en la materia.

f) La exigencia del informe previo del Banco de España que se prevé en el apartado 6.º del mismo art. 42

supone el reconocimiento de una actividad de ejecución a desarrollar por un órgano estatal en el seno de una actuación que corresponde a la Comunidad Autónoma. Dicha intervención estatal únicamente puede justificarse en la consideración de que nos hallemos ante una medida calificable como básica para la ordenación del crédito, pero lo cierto es que esa calificación no resulta posible, pues cuando la Ley ha considerado la conveniencia de la inclusión de actos ejecutivos dentro de las normas básicas, así lo ha efectuado —aunque de manera inconstitucional, como ya se ha visto— en el propio art. 42.

En definitiva, dada la competencia sancionadora de la Comunidad Autónoma respecto de las infracciones de las que no pueda predicarse que afecten al adecuado funcionamiento del sistema crediticio o monetario nacional, el Estado no puede introducir ningún mecanismo que interfiera el ejercicio autonómico de aquella competencia, pues ello supondría un control y tutela sobre la actividad de las Comunidades Autónomas ajeno a lo dispuesto en la C.E. y en los Estatutos de Autonomía.

g) El apartado 7.º del art. 42 al declarar básicos, al amparo del art. 149.1.11 y 13 C.E., los preceptos contenidos en el Título II —salvo las referencias contenidas en ellos a órganos o entidades estatales— y en el Título III de la Ley, viene a garantizar en su integridad a las Comunidades Autónomas las facultades de ejecución que del Título II se derivan, pero no las competencias de desarrollo normativo que también les corresponden, de manera que la redacción de la letra a) de este art. 42.7, en relación con lo preceptuado en el art. 29, no contempla la posibilidad de establecimiento por las CC.AA. de normas sancionadoras, con lo que se produce un exceso de inconstitucionalidad en el apartado que se impugna.

En cuanto al Título III, el art. 31 contempla como único supuesto determinante de las medidas de intervención de las Entidades de Crédito y de sustitución provisional de sus órganos de administración o dirección la existencia en la correspondiente Entidad de una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia, lo que implica un exceso inconstitucional de las bases en esta materia. Y, por otra parte, los supuestos desencadenantes de la intervención y sustitución no hacen referencia alguna a la concurrencia de la circunstancia que justifica la promulgación de normas básicas en la materia, es decir, el aseguramiento del adecuado funcionamiento del sistema crediticio nacional, único supuesto que justificaría no sólo la adopción de normas básicas, sino la inclusión en las bases de meros actos de ejecución. Por eso, en el presente supuesto, que no tiene en cuenta sino situaciones que consisten en graves irregularidades económicas, la Ley 26/1988 debe limitarse a establecer el mínimo común denominador normativo que posibilite el desarrollo legislativo y la ejecución por las Comunidades Autónomas, incluyendo en tales bases normativas, en su caso, las reglas de solución a los posibles conflictos entre ordenamientos jurídicos autonómicos; reglas que no pueden consistir en atribuir la competencia al Estado, por no ostentar éste en la materia más competencia que la de fijación de las normas básicas.

h) En cuanto al art. 43.5, la inscripción de las Entidades de Crédito y demás intermediarios financieros en los correspondientes Registros del Banco de España no supone sino un acto material condicionado por la previa autorización y la comprobación de que el solicitante reúne una serie de requisitos o condiciones, de manera que ese acto no cabe sino considerarlo incluido dentro de las funciones ejecutivas y, por consiguiente, incluido dentro de las competencias atribuidas a la Comunidad

Autónoma del País Vasco [arts. 10.26 y 11.2 a) E.A.P.V.], lo que así se ha reflejado en diversas normas autonómicas (Decretos del Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo, art. 8; y 199/1982, de 26 de octubre) que, sin embargo, no han sido objeto de impugnación alguna por el Gobierno de la Nación.

Además, la reserva que el último inciso del apartado 5.º del art. 43 de la Ley 26/1988, establece a favor del Banco de España, únicamente sería posible si la función prevista debiera ser considerada como base de la ordenación del crédito o de la planificación general de la actividad económica o como un elemento de coordinación de esa planificación general; pero tal posibilidad no es de aplicación al caso por no haber sido declarado dicho precepto como norma básica.

Por otra parte, el efecto «constitutivo» que se pretende otorgar a la inscripción en el Registro especial excede ampliamente del concepto material de las bases por tratarse de un mero acto de ejecución completamente reglado, no siendo lógico ni proporcionado que, admitido que la autorización de Entidades de Crédito corresponde a las Comunidades Autónomas, el inicio de sus actividades quede sujeto a la previa inscripción en el correspondiente Registro del Banco de España. Y es que si, en aras de garantizar un adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional, fuera imprescindible un conocimiento cabal por la Administración del Estado de cuales son las Entidades de Crédito que efectivamente operan en todo el territorio español, bastaría con disponer de la obligación de las Comunidades Autónomas de comunicar al Banco de España cuantas inscripciones efectúen.

i) En relación al art. 48, apartado 1.º, no puede reconocerse carácter básico a la facultad que se prevé en orden a determinar la frecuencia y el detalle con que deban suministrarse los correspondientes datos a las autoridades administrativas encargadas del control, pues aun cuando pueda ser admisible la fijación de unos mínimos de frecuencia y detalle, no hay razón alguna para impedir que las Comunidades Autónomas, en uso de sus competencias, puedan completar las exigencias mínimas que dicte el Estado o, incluso, añadir las que estimen convenientes para el mejor ejercicio de su función de tutela y control.

Por consiguiente, el precepto impugnado incurre en inconstitucionalidad al contener una regulación básica que no permite ulterior desarrollo por las CC.AA.

j) La disposición adicional segunda, declarada básica por la disposición adicional decimotercera, se enmarca en las materias de legislación mercantil, de ordenación del crédito, banca y seguros y de planificación general de la actividad económica.

Ahora bien, el ejercicio de la potestad sancionatoria por infracción de las normas de ordenación, en cuanto supone un acto de ejecución corresponde inicialmente a la Comunidad Autónoma del País Vasco [art. 11.2 a) E.A.P.V.], salvo que dicha función deba ser considerada básica. Pero tal consideración, además de no haberse previsto, no concurre, habida cuenta de la excepcionalidad con que esa inclusión en lo básico debe contemplarse y de que difícilmente puede sostenerse que cuando las infracciones de que se trata tengan relación con Entidades de Crédito radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, nos hallemos ante una cuestión que pueda afectar al adecuado funcionamiento del sistema crediticio.

De este modo, correspondiendo el ejercicio de la potestad sancionadora a la Comunidad Autónoma, ese ejercicio se ve, sin embargo, impedido por la redacción del precepto que se impugna, ya que señala únicamente al Banco de España como beneficiario de las comu-

nicaciones, impidiendo así a la Comunidad Autónoma el tener conocimiento de las mismas y poder, en consecuencia, ejercer dicha potestad. El precepto, por tanto, es inconstitucional en la medida en que no contempla la comunicación en relación a los extremos en él regulados a la C.A., comunicación que puede raudamente ser instrumentada a través del Banco de España o, viceversa, a este órgano a través de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, similar consideración merece la atribución exclusiva de legitimación al Banco de España para la impugnación de los acuerdos sociales adoptados con la participación de los adquirentes que no hayan efectuado la previa comunicación, pues en este caso, y en la medida en que con tal acuerdo social no se vea afectado el adecuado funcionamiento del sistema crediticio nacional y se trate de Entidades de Crédito respecto de las que territorialmente pueda predicarse la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, éste ostenta el mismo interés de salvaguardia del cumplimiento de la normativa aplicable que justifica la atribución de legitimación al Banco de España, resultando esta atribución, por tanto, inconstitucional por desconocer la competencia autonómica que sobre tutela de las Entidades de Crédito le corresponde.

k) La disposición adicional tercera, declarada básica por la disposición adicional decimotercera, en su núm. 1 da nueva redacción al art. 48 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946.

Pues bien, aunque la nueva regulación contenida en el referido art. 48 pudiera calificarse como integrante de la legislación mercantil al afectar al ejercicio de los derechos inherentes a la titularidad de las acciones, la atribución al Banco de España de la función autorizatoria encuentra su justificación no entre las normas que disciplinan el estatuto de las sociedades mercantiles, sino entre aquellas normas de derecho público que disciplinan la actividad mercantil de los Bancos, enmarcándose entre las normas sobre ordenación del crédito. Y en este sentido, es menester señalar que autorizar es una decisión pertinente al ámbito de la ejecución, por lo que su atribución al Banco de España quiebra la natural competencia atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco [art. 11.2 a) E.A.P.V.], lo que resultaría únicamente admisible en el supuesto de que se considerase básica tal autorización, extremo que no concurre, y ello no sólo por la fundamental razón de que si la C.A. es competente para autorizar la creación de nuevos Bancos no hay razón que justifique una exclusión de su competencia en el aspecto considerado, sino porque no se entiende en qué medida esta autorización, referida a entidades bancarias sobre las que la Comunidad Autónoma tenga competencia, puede presentar tal grado de relevancia que afecte al adecuado funcionamiento del sistema crediticio nacional.

Naturalmente que, en aras del adecuado funcionamiento, puede establecerse un sistema de informe del Banco de España previo a la actividad autonómica, a la manera como está establecido en la normativa para creación de Bancos (Real Decreto 2.246/1979 y el recientemente publicado 1.144/1988, que deroga al anterior), pero sin que quepa extender la condición de básico al propio acto autorizatorio.

Estas consideraciones se refuerzan al comprobar el carácter de infracción administrativa consecuente al incumplimiento de lo prevenido en el repetido art. 48, conforme expresamente se prevé en el párrafo 2.º del apartado 1.º de la letra a) del art. 4 de la Ley 26/1988.

Por lo demás, ha de reiterarse cuanto se ha alegado a propósito de la disposición adicional segunda respecto de la legitimación conferida al Banco de España para

impugnar los acuerdos sociales, por concurrir las mismas razones ya expresadas.

En lo que atañe al número 2 de la misma disposición adicional tercera, que modifica el apartado c) del art. 45 de la Ley de Ordenación Bancaria, una vez más nos hallamos ante un acto meramente ejecutivo en el que no concurre razón alguna que justifique su calificación como básico, razón por la cual son aplicables cuantas argumentaciones han quedado expuestas al respecto anteriormente.

En consecuencia, la disposición adicional tercera es inconstitucional por vulnerar la competencia reconocida en el art. 11.2 a) del E.A.P.V., ya que excluye la competencia de la Comunidad Autónoma para otorgar las autorizaciones previstas y no le reconoce legitimación para la impugnación de los acuerdos sociales a que se refiere.

l) La regulación contenida en la disposición adicional sexta, también impide que la Comunidad Autónoma del País Vasco, a quien corresponde la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, pueda ejercer tal competencia, fijando ella el plazo previsto, o bien (si se entiende que un plazo mínimo constituye base de la ordenación del crédito) fijando otro plazo de mayor duración, siempre que resulte proporcionado y así lo justifique el fin que persiga la actuación autonómica.

ll) La disposición adicional séptima, declarada básica por la disposición adicional decimotercera, cuando prevé la intervención de órganos de la Administración pública únicamente hace referencia a órganos estatales, sin efectuar mención alguna a las Comunidades Autónomas ni salvar sus competencias.

Así, la facultad que en el apartado 2.º se atribuye al Gobierno, entendida en el sentido excluyente que se deriva del precepto, ignora las competencias normativas que al respecto posee la Comunidad Autónoma del País Vasco, utilizando una concepción de la norma básica que conduce a una uniformidad normativa incompatible con el carácter que deben poseer las bases.

Y, asimismo, la autorización e inscripción previstas en el apartado 8.º, constituyen meros actos de ejecución que no cabe incluir entre las bases de la materia, por lo que su ejercicio corresponde a la Comunidad Autónoma.

m) Las facultades que en la disposición adicional décima, declarada básica por la disposición adicional decimotercera, se atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España, exceden ampliamente de la competencia que en esta materia ostentan los órganos de la Administración Central del Estado, pues se trata simplemente de actos de mera ejecución cuyo carácter no puede considerarse básico para el funcionamiento del sistema crediticio y financiero, enmarcándose por el contrario, entre las facultades incluidas en el art. 11.2 a) del E.A.P.V.

n) La disposición adicional duodécima, declarada igualmente básica por la disposición adicional decimotercera, modifica la redacción de la letra a) del art. 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, introduciendo un instrumento novedoso, las cuotas participativas de las Cajas de Ahorro, definiéndose éstas como los valores nominativos, carentes de todo derecho político, representativos de aportaciones dinerarias de duración indefinida que puedan ser aplicadas por la Caja emisora a la compensación de pérdidas, tanto en la liquidación

de la entidad como en el caso de saneamiento general de la misma.

Esta previsión se inscribe entre las normas sobre ordenación de crédito y reúne las características precisas para ser calificada como norma básica en cuanto determina la utilización de este instrumento para compensar pérdidas, la no incorporación de derechos políticos derivada de su suscripción o tenencia, así como la proporción en que pueden aplicarse a tal compensación y la existencia de excedentes de libre disposición como determinante de su retribución, pues tales aspectos constituyen la regulación imprescindible para garantizar una identidad sustancial en todo el territorio español de tales instrumentos financieros, a partir de la cual puedan las Comunidades Autónomas completarla para adecuarlas a la satisfacción de los intereses que justifican la asunción estatutaria de competencias sobre las Cajas de Ahorro con carácter exclusivo.

Por el contrario, la atribución al Gobierno del Estado de las facultades de establecer limitaciones adicionales a las que quede supeditada la retribución de las cuotas participativas y de prohibir o limitar su tenencia por parte de categorías específicas de inversores, supone la extensión de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado más allá de la determinación de las normas básicas, incluso hasta el punto de agotar todas las potestades de desarrollo normativo, vaciando así de contenido la competencia exclusiva del art. 10.26 del E.A.P.V.

La propia redacción del precepto sugiere que la regulación de tales cuestiones no son de sustancial importancia, no sólo desde el punto de vista de la determinación de lo básico, sino, incluso, desde el punto de vista del régimen jurídico sustantivo referente a las cuotas participativas, no considerando tales limitaciones y prohibiciones como integrantes del mismo y, por consiguiente, merecedoras de concreción legal, sino, por el contrario, de una entidad menor que justifica la habilitación efectuada al Gobierno.

En consecuencia, el precepto impugnado invade la competencia de la Comunidad Autónoma al referir el ejercicio de las facultades mencionadas al Gobierno del Estado.

ñ) Finalmente, como consecuencia de cuanto se ha expuesto, ha de predicarse la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimotercera en cuanto declara el carácter básico de los preceptos examinados.

2. Por providencia, de 7 de noviembre de 1988, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco, adoptar las medidas dispuestas por el art. 34.1 LOTC y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

3. Mediante escrito de su Presidente, recibido el 16 de noviembre de 1988, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

4. Por escrito, presentado en este Tribunal el 28 de octubre de 1988, la Generalidad de Cataluña, representada por su Abogada, doña Mercedes Curull i Martínez, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 42.1 —primer inciso— y por conexión, arts. 18, 25, 26, 29, apartados 1.º y 2.º, en lo que respecta a las Entidades de Crédito que no tienen la consideración de Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito; 42, apartados 2.º y 4.º, segundo inciso; 42.7 y por conexión, arts. 31, 32.1 y 36; 43, apartados 1.º, 2.º, 3.º y 5.º,

inciso final; disposiciones adicionales segunda; tercera; séptima, apartado 8.º; décima y decimotercera, en cuanto declara básicas a las anteriores, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) Las competencias de la Generalidad de Cataluña previstas en los arts. 9.21, 10.1.4 y 12.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, E.A.C.) resultan afectadas por la Ley 26/1988 que se impugna, habida cuenta de que el apartado 2.º del art. 1 refiere su ámbito de aplicación a las Entidades de Crédito enumeradas en el apartado 2.º del art. 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, el cual a su vez es reformado por el art. 39 de la propia Ley, conceptuando como tales Entidades, entre otras, a los Bancos privados, las Cajas de Ahorro, las Cooperativas de Crédito, las Sociedades de Crédito Hipotecario, las Entidades de Financiación, las Sociedades de Arrendamiento Financiero y las Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero, y en artículo aparte, el 41 de la Ley, refiriéndose, además, a las Sociedades de Garantía Recíproca y las Sociedades de Reafianzamiento.

Es claro, pues, que el E.A.C., si bien no asume de forma rigurosamente uniforme las competencias relativas a este grupo de instituciones, sí se refiere a todas ellas. De este modo, en lo que se refiere a la ordenación del crédito, banca y seguros y a la asunción de competencias sobre Cajas de Ahorro, no es fácil deducir de la redacción de los arts. 10 y 12 del E.A.C. una diferencia sustancial en las atribuciones asumidas por la Generalidad de Cataluña.

La única diferencia apreciable entre los arts. 10 y 12 del E.A.C. es un menor ámbito de discrecionalidad en el primer caso. La ordenación del crédito, banca y seguros y su desarrollo legislativo, reglamentario y ejecutivo ha de hacerse «en los términos que aquella legislación (la básica del Estado) establezca», mientras que la competencia exclusiva (igualmente legislativa, reglamentaria y de ejecución) sobre instituciones de crédito cooperativo, público y territorial y Cajas de Ahorro se ejerce «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general en los términos que disponen los arts. 38, 131 y 149.1, 11 y 13 de la Constitución Española». El matiz terminológico parece sugerir, pues, una mayor vinculación a los términos estrictos de la legislación estatal en el primer caso que en el segundo.

Ahora bien, aunque este extremo relativo a la mayor o menor amplitud de las competencias legislativas de la Comunidad no va a ser sustancialmente discutido en este recurso (excepto en aquellos preceptos de la Ley en causa que tal como están redactados impedirían, como veremos, la virtualidad de los arts. 7, 59 y 60 de la Ley sobre Cajas de Ahorro de Cataluña de 1 de julio de 1985, cuya conformidad con la C.E. ha sido declarada por la Sentencia de 22 de marzo de 1988), lo que sí parece indudable es que la referencia a la «ordenación del crédito» (art. 10.1.4 E.A.C.), con sus secuelas de competencia de desarrollo legislativo reglamentario y de ejecución, incluye a todas las manifestaciones institucionales del crédito reconocidas por el Estado, además de la banca y los seguros a que explícitamente se refiere el citado artículo del E.A.C., y de las Cooperativas y las Cajas de Ahorro, a que se refieren los arts. 9.21 y 12.6 de dicho Estatuto.

Por consiguiente, ha de considerarse inconstitucional, por oponerse a la delimitación de competencias contenida en el art. 10.1.4 del E.A.C., el primer inciso del apartado 1.º del art. 42 de la Ley 26/1988, pues aun cuando podría intentarse interpretar que la Ley se limita

a declarar básicas ciertas normas sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito y deja en libertad a las Comunidades Autónomas para regular sin trabas todo lo relativo a disciplina e intervención de Bancos privados, Sociedades de Créditos Hipotecarios, Entidades de Financiación, Sociedades de Arrendamiento Financiero y Sociedades Mediadoras del mercado de dinero, tal interpretación resultaría incongruente con todo el planteamiento legal y muy en especial con el art. 149.1.11 C.E. Por ello, debe entenderse que el resultado perseguido por el Legislador consiste precisamente en dejar establecido que las Comunidades Autónomas sólo tienen competencias sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, con abstracción (quizá sería más correcto hablar de ablación) de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía, explícita o implícitamente, sobre las demás Entidades de Crédito definidas en el art. 39 de la propia Ley 26/1988 (excepción hecha, claro está, del Instituto de Crédito Oficial y de las Entidades Oficiales de Crédito, apartado 2.6) y sobre las Entidades a que hace referencia el art. 41.

De este modo, de ser cierta la interpretación que se ha apuntado, la Ley impugnada no se limita a establecer, en lo que concierne a la disciplina de las Entidades de Crédito y al régimen sancionador, unas bases de la ordenación de dichas materias, sino que va mucho más lejos al crear una nueva distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sumamente restrictiva y perjudicial para éstas, para lo cual carece de título habilitante. De ahí que deba considerarse inconstitucional el apartado 1.º del art. 42 de la Ley impugnada en el inciso en el que se establece que «a los efectos del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que tengan atribuidas en materia sancionadora respecto de Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito, se declaran básicos...», y por conexión con tal precepto los arts. 18, 25 y 26, en cuanto confirmar la interpretación reductora que rechazamos, al atribuir —con la sola excepción de las competencias autonómicas reconocidas en el art. 42 únicamente respecto de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito— todas las funciones sancionadoras respecto de las demás Entidades de Crédito (art. 39) de forma exclusiva y excluyente al Banco de España, al Ministerio de Economía y al Consejo de Ministros.

Lo mismo cabe decir respecto de las facultades ejecutivas que se atribuyen de manera exclusiva al Banco de España en el apartado 2.º del art. 29 de la Ley impugnada, dado que si bien la vulneración de las competencias autonómicas queda salvada respecto de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito en méritos de lo dispuesto en la letra a) del apartado 7.º del art. 42, no ocurre así respecto de las demás Entidades de Crédito incluíbles dentro del art. 10.1.4 del E.A.C.

La delimitación general de las funciones que se atribuyen a las Comunidades Autónomas continúa en el apartado 7.º del mismo art. 42, con lo que nuevamente aparece implícita la delimitación competencial que en modo alguno corresponde realizar a esta Ley y por la que tan sólo se reconoce competencias a las CC.AA. en materia de Cajas de Ahorro y de Cooperativas de Crédito.

Es cierto que el Título II de la Ley sobre «Ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas a las Entidades de Crédito», salva la competencia de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Pero al haberse de extender esta competencia a la totalidad de la «ordenación del crédito», tal como exige el art. 10.1.4 del E.A.C., resulta que esta misma reserva competencial a favor de los órganos autonómicos habría de hacerse —y la Ley en causa no hace— con referencia a la disposición adicional decimotercera. Por ello, esta

ultima, sin perjuicio de otros vicios de Inconstitucionalidad que más adelante se razonarán, debe considerarse inconstitucional, al no reiterar la salvedad de la referencia a órganos autonómicos contenida en el art. 42 apartado 7.º, letra a).

b) Tras una amplia serie de consideraciones sobre el concepto de bases y normas básicas y la doctrina de este Tribunal, la Abogada de la Generalidad insiste en que la regla general es que los actos de ejecución de las normas básicas en sus diversas facetas corresponden a las Comunidades Autónomas con competencias en la correspondiente materia y la excepción es que sólo cuando la norma tenga una estructura tal que únicamente pueda ser considerada y aplicada como unidad no cabe la intervención autonómica. Pero lo cierto es que esta circunstancia no se da en la aplicación o imposición de las sanciones previstas o tipificadas en la Ley que se impugna, puesto que la norma permite perfectamente desasociar la regulación de los supuestos sancionadores de la aplicación a cada caso concreto de la sanción que corresponda, la cual, como medida substancialmente reglada que es, debe poder ejecutarse desde las instancias autonómicas, estatutariamente llamadas a hacer operativos los mandatos de la disposición estatal, porque una y otra función —la normativa y la ejecutiva— son susceptibles de ejecución separada y, como hemos visto, para que lo básico tenga carácter expansivo es necesario e imprescindible que la materia en cuestión no permita su escisión en dos atribuciones competenciales distintas (Estado-Comunidad Autónoma).

De este modo, por regularlo de otra manera, forzoso será concluir que —como luego se verá con detalle— son inconstitucionales los preceptos de la Ley 26/1988 que atribuyen al Banco de España o al Ministerio de Economía una serie de funciones de tipo ejecutivo (sancionador) que no deberían corresponderles.

c) El apartado 7.º del art. 42 de la Ley 26/1988, al amparo del art. 149.1.11 y 13 C.E. y a los efectos del ejercicio de las Comunidades Autónomas de las competencias que tengan atribuidas en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, declara básicos «los preceptos contenidos en el Título II de esta Ley, salvo las referencias contenidas en ellos a órganos o entidades estatales» y «los preceptos contenidos en el Título III de esta Ley».

El carácter básico del Título II parecería, a primera vista, respetuoso con el sistema constitucional, dado que tal configuración se efectúa «salvo las referencias contenidas en los preceptos de dicho Título a órganos o entidades Estatales», con lo que en parte quedan salvadas las competencias autonómicas. Ello no obstante, este juicio favorable de constitucionalidad no es predicable de las sanciones específicas establecidas en el apartado 1.º del art. 29 para aquellos que infrinjan la prohibición contenida en el art. 28.1 de ejercer en territorio español las actividades reservadas a las Entidades de Crédito o de utilizar las denominaciones genéricas propias de éstas u otras que pueden inducir a confusión con ellas, pues en Cataluña, lo que se refiere a la realización de operaciones propias de las Cajas de Ahorro o al uso de elementos de identificación que induzcan a confusión con la actividad de las Cajas ha sido regulado de otro modo por el art. 59 de la Ley 15/1985, del Parlamento de Cataluña sobre Cajas de Ahorro, que no fue siquiera impugnado por el Gobierno de la Nación en el recurso núm. 873/1985 que dedujo contra varios preceptos de dicha Ley.

En realidad no hay incompatibilidad alguna de fondo en el hecho de que ambas disposiciones introduzcan diferentes sanciones, puesto que el hecho de que aparentemente sea más rigurosa (hasta 60 millones de pesetas)

la establecida en la Ley de la Generalidad se compensa con el sistema punitivo contenido en el art. 29.1 de la Ley estatal, que prevé una sanción inicial de hasta 5 millones que puede reiterarse con multas de hasta 10 millones (sin limitación) tantas veces como sea necesario mientras continúe la infracción. Pero para ello, concretamente, será preciso entender que el art. 29.1 no es básico en su integridad.

En definitiva, el referido art. 29.1 debe reputarse inconstitucional si se considera —como parece hacer la Ley impugnada— básico en todos sus extremos, porque agotaría íntegramente la materia y no permitiría a la Generalidad ninguna facultad de modulación de las sanciones previstas; o, dicho de otro modo, porque cerraría el paso al ejercicio legítimo por parte de la Generalidad de su potestad de desarrollo legislativo en la materia.

De otra parte, la letra b) del art. 42.7.º es mucho más grave en lo que atañe al desconocimiento de las competencias autonómicas. En ella se declara básico todo el Título III, sin salvedad alguna en cuanto a los órganos administrativos llamados a aplicar las medidas de intervención o de sustitución, con lo cual se elimina toda posibilidad de que corresponda a las Comunidades Autónomas la adopción de las mismas, digan lo que digan sus Estatutos sobre las competencias asumidas o su propia legislación. No estamos, pues, ante una declaración sobre «bases», sino ante una norma de distribución o delimitación de competencias que no cuenta con ninguna habilitación constitucional o estatutaria.

Además, hay que recordar que la declaración como básicos de todos los preceptos del Título III convertirían en inoperante el art. 60 de la citada Ley 15/1985 del Parlamento de Cataluña, que encomendó al Gobierno de la Generalidad la facultad de acordar la suspensión de los órganos de gobierno y de dirección de las Cajas de Ahorro y la intervención de éstas, cuando así lo aconsejaran situaciones de grave irregularidad administrativa o económica. Más aún, la declaración de básico de todo el contenido del Título III ha de considerarse inconstitucional en cuanto impediría la eficacia de lo declarado en el fundamento jurídico 26 de la STC 48/1988, con el agravante de que en lugar de regular un sistema adecuado y armónico de coordinación entre la actuación de los órganos estatales y autonómicos, se opta ahora por rechazar todo intento de coordinación mediante el sencillo expediente de ignorar o excluir las competencias ajenas en aras a una monolítica concepción del ejercicio de las potestades públicas que, en esta materia, salvando todo lo que debe salvarse, son en buena medida compartidas.

d) El apartado 2.º del art. 42 incurre, asimismo, en un cúmulo de vicios de inconstitucionalidad e incluso de incongruencias.

En efecto, partiendo de la idea de que es fundamentalmente el tema de la solvencia económica de las Entidades de Crédito el que justifica ampliar el carácter básico de la ordenación crediticia a los actos de ejecución, y ello con carácter excepcional, la enumeración de las facultades sancionadoras reservadas al Banco de España o a los órganos de la Administración del Estado a que se refiere el art. 18, carece de todo sentido.

En efecto, por una parte, se declaran competencia exclusiva de los órganos estatales las infracciones muy graves contenidas en los apartados b), c) y f) del art. 4. Pero el hecho de que los supuestos contemplados en los apartados b) y c) afecten a la solvencia, no exige que, *per se*, dichas cuestiones queden automáticamente abocadas a las competencias de los órganos estatales, pues tratándose de materias regladas y no discrecionales, es perfectamente factible que sea la Comunidad Autónoma quien adopte las medidas limi-

tativas e incluso sancionadoras que permitan recuperar el nivel de solvencia. Ni que decir tiene que con ello no ha de quedar marginado el Banco de España, porque la Ley, en ejercicio de las competencias de coordinación, puede exigir que las Comunidades Autónomas tengan informado al Banco de España o incluso arbitrar excepcionalmente y por causas muy justificadas de coordinación medidas de suplencia de actuaciones deficientes de las mismas. Y en cuanto al apartado f), el supuesto tiene que ver con la seriedad, rigor y cumplimiento de la Ley y no con un problema de solvencia.

La sanción de las infracciones tipificadas en las letras f), g), h), j) y o) del art. 5 de la Ley también las reserva el apartado 2.º del art. 42 a la competencia del Banco de España como órgano sancionador. Sin embargo, como ya decíamos con referencia a las infracciones muy graves, los apartados g), h), j) y o) son perfectamente asumibles por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la adecuada coordinación con los órganos estatales, coordinación que, insistimos, el Estado no propicia en su legislación, sino que tiende a eliminarla por el cómodo procedimiento de privar a aquéllas de sus competencias estatutarias.

Por lo demás, la incongruencia de la Ley llega al extremo de que el apartado f) del art. 5, no se corresponde correlativamente con el apartado e) del art. 4, del que, con el mismo contenido (excepto la referencia a las normas reglamentaria que aquí se sustituyen por las legales) y con la calificación de muy grave no se declara que tenga el mismo carácter básico. De esta suerte la sanción de actos u operaciones prohibidos por normas con rango de reglamento se reserva al Banco de España y en cambio, de manera sorprendente, si estos actos infringen una norma con rango de Ley la sanción corresponderá imponerla a la Comunidad Autónoma. Por ello, debe sostenerse que en ambos casos —por tratarse de simples medidas de ejecución—, la sanción debe imponerse por la Comunidad Autónoma.

Cabe añadir que la demostración más clara de que el Legislador estatal no se ha preocupado de delimitar con justicia y exactitud los respectivos ámbitos de actuación, la proporciona además el propio art. 42.2, *in fine*, ya que la generalidad —omnicomprensiva— de esa previsión pugna con las importantes matizaciones contenidas en la STC 49/1988, que en su fundamento jurídico 29 razonó que no era posible entender que la atribución de competencia al Estado por razón de la materia abarque todo lo relativo a las funciones de disciplina, inspección y sanción, ni siquiera respecto a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad. No es, pues, constitucionalmente aceptable que la Ley reserve a los órganos estatales la competencia absoluta sobre materias que, como ya se ha dicho, carecen de valor discrecional, y que, por tanto, permiten la escisión competencial a que antes nos referíamos. Sin embargo, el art. 42.2, *in fine*, concede un «cheque en blanco» al Banco de España y a los órganos de la Administración estatal, a cuyo discernimiento se deja, nada más ni nada menos, que la determinación de «quién» debe ejercitar unas competencias cuya distribución sólo corresponde al bloque de la constitucionalidad, dejando a su libre arbitrio decidir cuándo y cómo el adecuado funcionamiento del sistema monetario y crediticio nacional «aconsejará» el ejercicio de dicha potestad. Dificilmente podría arbitrarse una mayor imprecisión, y en la medida en que ésta es contraria al principio de seguridad jurídica, no puede menos que concluirse que el inciso que comentamos por sólo este motivo estaría también viciado de inconstitucionalidad.

Finalmente, el mismo vicio de inconstitucionalidad alcanza el segundo inciso del apartado 4.º del art. 42 de la Ley, ya que no puede dejarse al libre arbitrio de

un órgano administrativo, aunque sea el Banco de España, la facultad de decidir si el ejercicio de una función ejecutiva se inserta dentro de una competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma sin que se resientan los principios de legalidad y de seguridad jurídica proclamados por la C.E. (art. 9.3 C.E.).

e) Por las razones que se vienen diciendo, han de considerarse igualmente inconstitucionales los apartados 1, 2 y 3 del art. 43, que sustraen de la competencia autonómica todo lo referente a registro, control e inspección de las Entidades de Crédito, de las Sociedades de Garantía Recíproca y de Reafianzamiento y de las Entidades que operan en el mercado hipotecario. Estas son competencias de ejecución sobre temas relacionados con la materia de crédito y su atribución directa al Estado no viene exigida por las bases del sistema, sino que, por el contrario, podrían interpretarse como un intento de nueva distribución competencial ajena a las finalidades que está llamada a cumplir la Ley impugnada.

Por otro lado, la inscripción a la que se refiere viene a sustituir en la práctica a las autorizaciones e inscripciones que puedan otorgar las autoridades autonómicas, porque en sí mismas tales autorizaciones ven suspendida su eficacia hasta que recaiga la inscripción por el Banco de España, inscripción que no consistirá lógicamente en un mero acto material, sino que exigirá un previo acuerdo que, en la práctica, será el verdadero acuerdo de autorización, con lo cual se escamotea la competencia de las autoridades autonómicas consagrada incluso en su legislación como es, en el caso de Cataluña, el art. 4 de la Ley 4/1983, de 9 de marzo, de Cooperativas de Cataluña y el art. 7 de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña.

Esta atribución al Estado de competencias exclusivas en materias que son de mera ejecución se reitera en la disposición adicional segunda, sobre la obligación de informar acerca de la composición del accionariado, de las Entidades de Crédito y Entidades de Seguros o Reaseguros, por remisión del apartado 8.º de la disposición adicional primera. También en la disposición adicional tercera sobre adquisición de participación en un Banco superior al 15 por 100, y en el apartado 8.º de la disposición adicional séptima, que somete exclusivamente al Ministerio de Economía y Hacienda y después al Banco de España las competencias de autorización e inscripción de las Sociedades de Arrendamiento Financiero, todas ellas declaradas básicas por la disposición adicional decimotercera. En cuanto que estas funciones son de mera ejecución y no se asignan a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia y entre ellas a Cataluña, los preceptos que las contienen deben reputarse inconstitucionales.

5. Por providencia, de 7 de noviembre de 1988, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; adoptar las medidas dispuestas por el art. 34.1 LOTC y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

6. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el 15 de noviembre de 1988 se personó interesando la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 1.710/1988 y 1.726/1988.

7. Mediante escrito de su Presidente, recibido el 18 de noviembre de 1988, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición

del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

8. Tras el preceptivo trámite de alegaciones, por Auto de 17 de enero de 1989, el Pleno de este Tribunal acordó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 1.710/1988 y 1.726/1988, concediendo plazo al Abogado del Estado para la formulación de alegaciones en relación con dichos recursos.

9. Tras haberle sido prorrogado el plazo, mediante escrito presentado el 15 de febrero de 1989, el Abogado del Estado formuló las siguientes alegaciones, sucintamente expuestas ahora:

a) Se realizan, en primer término, algunas precisiones sobre el orden constitucional de distribución de competencias en la materia, partiendo a tal efecto de la distinción entre la materia más general, la relativa a la ordenación del crédito, y la más específica, relativa a las Cajas de Ahorro, recordando a propósito de los arts. 10.26 y 11.2 del E.A.P.V. y 10.1.4 y 12.1.6 del E.A.C., en relación con los arts. 149.1.11 y 13 C.E., la doctrina que ya estableció este Tribunal en la STC 48/1988 (fundamento jurídico 2.º), de la cual se desprende que en materia de ordenación de crédito, las competencias autonómicas se encuentran restringidas en mayor medida que en la materia de Cajas de Ahorro, sin perjuicio de que, aun cuando en relación a esta última, las competencias autonómicas se califiquen estatutariamente como exclusivas ello no excluye la competencia estatal para establecer la ordenación básica de la materia, en la que pueden englobarse ciertos actos de ejecución en la medida en que sean necesarios para la efectividad de la política financiera del Estado o para el adecuado funcionamiento de las Entidades de Crédito.

Las competencias autonómicas respecto de las restantes Entidades de Crédito, en efecto, se encuentran restringidas en mayor medida, pues, de una parte, no se configuran estatutariamente como «exclusivas» y, de la otra, porque esas competencias deben ejercitarse, por imperativo expreso de los Estatutos de Autonomía, en los términos que señale o prevea la legislación estatal básica. Y es que ese «plus» de ejecución deriva de que la competencia autonómica en su propio título atributivo, aparece condicionada a la forma concreta en que el Legislador estatal ejerza sus competencias de ordenación y expresamente subordinada a la misma. Por ello, en este caso puede existir incluso una sustancial restricción de las competencias autonómicas, y si no un vaciamiento total, sí un agotamiento en segmentos concretos de la materia.

En definitiva, salvada siempre la buena fe constitucional y las exigencias que de ella derivan, la competencia autonómica en estos casos es una competencia resultante o refleja de la estatal, a la que se encuentra, *ab origine* expresamente condicionada y subordinada.

b) Entrando ya en el examen de los preceptos de la Ley que son objeto de impugnación, es preciso detenerse en primer término en el art. 42.1, cuando se refiere exclusivamente a las Cajas de Ahorro, lo que, a juicio de los recurrentes, implica desconocer las competencias de ambas Comunidades Autónomas en relación con las restantes Entidades de Crédito.

Pues bien, ninguno de los argumentos en que se pretende sustentar la inconstitucionalidad del precepto son atendibles, pues la Ley, en primer término, no dice en ningún caso que sólo existan competencias autonómicas en materia de Cajas de Ahorro, ya que lo único que realiza es establecer qué parte de la misma es básica y cuál no lo es, a la luz, por cierto, de los criterios de la doctrina del Tribunal.

Menos cierta es la segunda hipótesis que plantea la representación de la Generalidad, es decir, que la ley otorgue plena libertad a las Comunidades Autónomas en relación con las restantes Entidades de Crédito. Antes bien, lo que ocurre es algo más sencillo, y es que en relación con las demás Entidades de Crédito, la Ley 26/1988 es básica *in toto* y no sólo en los aspectos contemplados en su art. 42, que precisamente por ello sólo se refiere expresamente a las Cajas de Ahorro, lo cual se explica, como ya se ha visto, por la mayor intensidad de la competencia estatal en relación con las demás Entidades de Crédito. Y es que ante una materia tan extraordinariamente delicada para la unidad del sistema económico como es la unidad del sistema financiero, y dentro de él la disciplina de sus agentes, el Legislador ha optado legítimamente por reservarse un importante conjunto de facultades que resultan más limitadas, en lo relativo a las Cajas de Ahorro, donde las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas, y más amplio en relación con los Bancos y demás Entidades de Crédito, donde su título competencial es cualitativamente intenso y superior, al amparo de la estructura de las reglas competenciales que contienen los Estatutos de Autonomía.

De otra parte, el precepto no es reprochable desde la consideración de la doctrina constitucional sobre el necesario carácter formal de la legislación básica post-constitucional, pues el rango de Ley se cumple plenamente en este caso y el carácter básico de la misma, en su totalidad, con excepción de lo expresamente diferenciado en el art. 42 para las Cajas de Ahorro, plantea pocas dudas.

Así se evidencia, por ejemplo, en la propia Exposición de Motivos, donde la finalidad de establecer una regulación y aplicación uniforme en esta materia es patente e inequívoca. El propósito unificador y uniformador en materia tan esencial para el sistema económico es, en efecto, completamente claro y patente, e igualmente es muy clara la plena inscripción de la materia en las competencias estatales, *ex art.* 149.1.11, 13 y 18 C.E. De este modo, el art. 42 de la Ley realiza la correspondiente delimitación competencial, señalando lo que no es básico en relación con las Cajas de Ahorro e infiriéndose de ello que fuera de las Cajas de Ahorro, todo lo demás es básico, lo que refuerza nítidamente la Exposición de Motivos y la estructura de las reglas competenciales de los Estatutos de Autonomía.

Sentado el carácter básico de toda la Ley (salvo en lo relativo a las Cajas de Ahorro), parece claro que la impugnación que examinamos del art. 42 no puede prosperar. Lo que dice el art. 42 es plenamente constitucional, y no comprendemos cómo podría ser anulado. Por ello, únicamente podrá acudir al examen y revisión material de los preceptos de la Ley a los efectos de determinar si son básicos materialmente —además de formalmente— o no lo son. Revisión, por cierto, que realizan los recurrentes respecto de los preceptos declarados básicos para las Cajas de Ahorro (con algunos de ellos), pero que en ningún caso realizan respecto de los que se refieren a las demás Entidades de Crédito. No existe, por tanto, en los recursos planteados más crítica material de las bases de la Ley que en los aspectos básicos en materia de Cajas, ya que todo el resto de la Ley, y esas mismas partes básicas en cuanto se aplican también a los Bancos, está imprejuizada en los recursos de inconstitucionalidad.

Sucede, no obstante, que en relación con las demás Entidades de Crédito, el carácter material de las bases de la Ley 26/1988 se apoya en la especial intensidad del título competencial estatal que da libertad al Estado, dentro de los límites constitucionales, para legislar, ya que las competencias autonómicas, con la inclusión

expresada de la ejecución, deberán ser ejercitadas en los términos previstos en la legislación básica estatal.

Por último, no puede imputarse al Legislador estatal ni la infracción de la buena fe constitucional ni la del art. 9.3 C.E., pues la Ley impugnada opera en un plano especialmente delicado para la unidad del sistema económico. Y para esa unidad del sistema económico es fundamental la unidad del sistema financiero debido a la posición que desempeñan las Entidades de Crédito en el sistema de pagos, jugando un papel esencial el principio de confianza. Principio de confianza cuyo aseguramiento exige necesariamente un delicado y eficaz mecanismo de disciplina e intervención, que es justamente el diseñado por la Ley. La única forma de proteger el principio de confianza es mediante un acabado sistema de disciplina que asegure no sólo que las medidas de tal sistema sean eficaces, sino que prevean todos los supuestos posibles y que actúen siempre que se produzcan tales supuestos.

Esta última exigencia es la que determina la adecuación e idoneidad, dentro de lo básico, de la concentración en instancias centrales de las potestades ejecutivas, singularmente en el caso de la Banca. Que en este último caso, la concentración de potestades ejecutivas sea mayor que en el de las Cajas de Ahorro, (en las que sólo se reservan algunas de especial trascendencia), se debe, en primer término, a la mayor proyección territorial de las Cajas de Ahorro y, en segundo lugar, a la mayor expansividad del principio de confianza en el caso de los Bancos, pues la eventual quiebra de la confianza en algunos de ellos repercute necesariamente en la totalidad del conjunto.

Por todo lo expuesto, son rechazables las imputaciones de inconstitucionalidad que se hacen al art. 42.1 y también, por extensión, a los arts. 18, 25, 26 y 29.2, todos de la Ley 26/1988.

c) En relación al mismo art. 42.1 en su parte restante, sólo existe una impugnación, la del Gobierno Vasco, que referida a su último inciso se fundamenta en que viene a restringir las posibles tipificaciones por las Comunidades Autónomas de las infracciones a sus propias normas. Se dice, en efecto, que la previsión agota la materia por razón de la norma —estatal o autonómica— infringida, pero tal afirmación no es de recibo puesto que ningún límite se establece para esas posibles normas autonómicas, justificándose la condición básica material de la norma en una elemental aplicación del principio de racionalidad y claridad jurídica, a los efectos de evitar toda confusión e, incluso, el *non bis idem*.

d) Mayor entidad presenta la impugnación del art. 42.2. El recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña impugna que se declare básica la ejecución en relación con los apartados b), c) y f) del art. 4 de la misma Ley 26/1988, pues considera que se trata de ejecución reglada, proponiendo, en todo caso, el establecimiento de medidas de suplencia para asegurar el funcionamiento del sistema. Sin embargo, las precisiones antes efectuadas sobre la justificación de la concentración de funciones ejecutivas en las instancias centrales en relación con los Bancos, puede perfectamente aplicarse a las Cajas de Ahorro en los supuestos que contempla el art. 42.2 [apartados b), c) y f) del art. 4], ya que, en esos casos, el sistema de disciplina no consiente omisión o no actuación y por ello debe concentrarse su ejecución en el mismo órgano. Las competencias ejecutivas son necesarias para asegurar que el sistema funcione siempre y para que funcione con los mismos criterios de apreciación, lo cual es a su vez necesario para que no sufra ningún menoscabo el delicado principio de confianza. Todo ello justifica plenamente —más allá del pretendido carácter excepcional de toda competen-

cia ejecutiva básica— la naturaleza básica de esta reserva ejecutiva.

En definitiva, en los tres apartados —b), c) y f)— del art. 4, los riesgos para la solvencia son muy graves y, por tanto, lo son para la confianza en el sistema financiero.

Lo mismo ocurre con los apartados f), g), h), j) y o) del art. 5, pues se refieren a supuestos susceptibles también de afectar a la solvencia de las entidades gravemente, aunque en menor medida que en el caso del art. 4. Su finalidad es otorgar un mayor margen de actuación a las autoridades financieras, respondiendo no sólo a la finalidad de que el sistema actúe siempre que se produzcan los supuestos, sino que tales supuestos sean además completos es decir, abarquen todos los casos en que existan infracciones graves. Con esta reserva adicional el conjunto de funciones ejecutivas queda cerrado y asegurado de manera suficiente, previendo una actuación inexorable en las infracciones muy graves y graves más relevantes para el sistema financiero.

Por ello tampoco aquí puede aceptarse la tesis del recurso de Cataluña de que se trata de competencias regladas, lo que olvida además el amplísimo margen de apreciación que existe en estos supuestos, lo que exige especialmente un ejercicio uniforme de la potestad sancionadora.

De otra parte, el sistema disciplinario queda asegurado con la cláusula residual del art. 42.2 de la Ley, *in fine*, que establece una regla que no se limita a reservar competencias ejecutivas básicas en los casos de mera infracción de normas de carácter monetario o que afecten a la solvencia —lo que no sería correcto en el caso de las Cajas de Ahorro (sí para los Bancos)—, sino que añade un requisito necesario y decisivo —«en la medida en que el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional aconseje el ejercicio uniforme de dicha potestad», dice el precepto— que se ha querido recoger expresamente (con mayor o menor acierto), de la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, especialmente de la contenida en la STC 49/1988, fundamento jurídico 29 y nunca, en modo alguno, otorgar un «cheque en blanco».

Debe tenerse presente, en fin, que es imposible prever de antemano expresa y exactamente en qué supuestos una infracción del sistema de disciplina afectará al sistema monetario o crediticio nacional (a la unidad de tal sistema) y cuándo, por tanto, será necesaria una intervención sancionadora de las instancias centrales, lo cual se debe a las muy variadas circunstancias que pueden concurrir en las infracciones, cuya combinatoria total posible no se puede prefigurar. Por ello es una característica de toda esta materia su elevadísima discrecionalidad técnica, que determina que sólo los órganos especializados y singularmente el Banco de España puedan establecer no sólo la existencia y características de la infracción, sino también el alcance de la misma, que es el núcleo de la norma. En suma, el quebrantamiento de la «buena fe» constitucional podrá tener lugar en el ejercicio de estas competencias ejecutivas —frente a lo cual quedan expeditas las oportunas vías jurisdiccionales de defensa—, pero no en la definición de su presupuesto, plenamente respetuoso con la doctrina del Tribunal.

e) Los apartados 3.º y 6.º del art. 42 de la Ley 26/1988 se refieren a facultades instrumentales y necesarias para ejercitar otras que son en sí plenamente básicas, siendo este carácter de necesidad para el ejercicio de competencias básicas uno de los criterios más utilizados por la doctrina del Tribunal Constitucional para fundar el carácter básico de las competencias ejecutivas. Y realmente no entendemos —añade el Abogado del Estado—, por qué supuestas las competencias básicas,

es inconstitucional un sistema de autotutela que pretende darles efectividad.

En concreto, el art. 42.6 de la Ley prevé un informe previo (no vinculante), que los recurrentes califican indebidamente de mecanismo de control, pero sin ofrecer la razón de ello, por lo que la impugnación debe considerarse carente de fundamento.

f) Más entidad presenta la impugnación del apartado 7.º del art. 42 que, en su apartado a) declara básico el Título II de la Ley —en el plano normativo— y en el apartado b) el Título III —en el plano normativo y ejecutivo.

En relación con el apartado a) y, por tanto, con el carácter básico del Título II, la impugnación en ambos recursos se circunscribe al art. 29.1 de la Ley, que se considera, de una parte, incompatible con la legislación catalana y que, de la otra, se considera que no contempla las competencias autonómicas.

El primer argumento ignora uno de los aspectos conaturales de la legislación básica, cual es el denominado «efecto desplazamiento», pues la preexistencia de una norma autonómica no puede impedir que se amplíe la legislación básica en un determinado momento, contrayéndose o desplazándose las competencias autonómicas. Y el segundo argumento se refiere al carácter materialmente básico del precepto, pero parece claro que, limitándose a establecer unos topos máximos, el art. 29.1 es perfectamente compatible con un eventual desarrollo legislativo autonómico.

Por lo que se refiere a la impugnación del apartado b), de nuevo vuelve a desconocerse el «efecto desplazamiento» que operan las normas básicas, sin que tampoco haya obstáculo para calificar las normas básicas como «delimitadoras de competencias».

Por lo demás, todas las consideraciones ya expuestas sobre el carácter básico de las medidas ejecutivas en esta materia, especialmente las derivadas de la necesidad de un criterio uniforme de aplicación y de la afección a la unidad del sistema, son aquí especialmente aplicables. Las relativas a los criterios uniformes por ser el margen de apreciación y la discrecionalidad técnica necesaria muy elevados, y la afección a la unidad del sistema porque estas medidas sólo pueden utilizarse «en situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia» (art. 31.1 de la Ley). En conclusión, nos encontramos ante un caso en que es plenamente aplicable una vez más la doctrina de la Sentencia 48/1988, fundamento jurídico 26.

g) El art. 43 se refiere a las competencias del Banco de España para la creación de nuevas Entidades de Crédito, singularmente en lo referente a su necesaria autorización. Pues bien, la propia doctrina de la STC 48/1988, fundamento jurídico 10.º, ampara suficientemente el mecanismo normativo previsto tanto para las Cajas de Ahorro —a las que se refiere la Sentencia— como para las restantes Entidades de Crédito. La doctrina del Tribunal Constitucional, en efecto, justifica plenamente los elementos esenciales del mecanismo, asentados en su carácter discrecional y en la intervención decisiva del Banco de España, que son justamente los mismos elementos establecidos por el precepto examinado.

h) El art. 48 es impugnado únicamente en su apartado b), que establece la facultad de reglamentar la frecuencia y el detalle con que determinados datos deberán ser suministrados a las autoridades administrativas encargadas de su control. Se alega al respecto que aun cuando el Legislador estatal pueda establecerse unas frecuencias mínimas, esa determinación puede también ser completada por las Comunidades Autónomas, a lo

que ciertamente no se ve ningún obstáculo, sin que aparezca para ello limitación alguna en el texto impugnado.

i) Por último, en relación a la impugnación de las Disposiciones adicionales, el recurso de la Generalidad se dirige con un cierto carácter genérico contra las Disposiciones adicionales segunda, tercera y séptima.ª de la Ley, aduciendo sin más argumentación su carácter de competencias de ejecución. Pero baste decir que contienen estas disposiciones deberes de comunicación directa que se justifican por existir competencias reservadas (STC 49/1988, fundamento jurídico 26, que contempla precisamente este caso) y competencias de inscripción para determinadas Entidades de Crédito, a las que, justamente por tener naturaleza de tales, es aplicable lo ya señalado en el anterior apartado g) de estas alegaciones.

Por su parte, el Gobierno Vasco impugna igualmente la disposición adicional segunda, por entender que la consideración exclusiva del Banco de España como único beneficiario de la comunicación que se contempla y como único legitimado para impugnar los acuerdos sociales, impide el ejercicio de las posibles competencias sancionadoras de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, al no tratarse de Cajas de Ahorro, no existen competencias sancionadoras de las Comunidades Autónomas dado el carácter básico de la Ley en sentido total (arts. 4 y 18), sin olvidar, además, que lo referente a la legitimación se ampara claramente en el art. 149.1.8 C.E.

En cuanto a la impugnación de la disposición adicional tercera formalmente básica por declaración de la disposición adicional decimotercera, una vez más ha de afirmarse que al tratarse de Bancos y no de Cajas de Ahorro, opera el pleno carácter básico de la Ley. De todas formas, el carácter materialmente básico resulta con claridad de la coherencia de la Norma con los fines esenciales de la Ley, recogidos en la Exposición de Motivos, y de su trascendencia para el sistema financiero, debido a la influencia en el control de la Entidad que otorga la adquisición de las participaciones en la cuantía prevista. El grado de discrecionalidad de la autorización es, en fin, elevadísimo si no total, lo que también justifica el carácter básico de la autorización.

Lo mismo cabe decir, y con mayor razón aún, de la autorización de absorciones y fusiones (disposición adicional tercera, núm. 2.º), pues su trascendencia para el sistema financiero es manifiesta, así como la discrecionalidad de la autorización, que afecta a modificaciones sustanciales en los elementos subjetivos que conforman dicho sistema financiero.

La disposición adicional sexta establece un plazo mínimo que, precisamente por ser mínimo, para nada impide el desarrollo legislativo autonómico, siendo una tarea propia de toda norma básica el establecimiento de mínimos, sobre todo cuando el plazo constituye un elemento esencial de las principales operaciones que justamente caracterizan a un tipo de Entidades.

Igual ocurre con el apartado 2.º de la disposición séptima y en cuanto al apartado 8.º de la misma disposición, basta decir que atribuye unas competencias autorizatorias de las que es predicable cuanto se ha dicho a propósito del art. 43 de la Ley.

En cuanto a la disposición adicional décima, la atribución de facultades de inspección y sanción al Banco de España sobre Entidades de Crédito ilegales es absolutamente necesaria para preservar el principio de confianza dentro del sistema financiero, sin olvidar que tampoco nos encontramos ante el caso de Cajas de Ahorro operando la cualificada titularidad competencial del Estado ya reiteradamente expuesta.

Finalmente, en la disposición adicional duodécima se introduce una innovación normativa respecto de la cual

entienden los recurrentes que no es constitucional la facultad de establecer limitaciones adicionales en esas cuotas, ya que no es básico materialmente al no haberse concretado. Pero lo cierto es que no hay dificultad para que el Gobierno pueda completar lo básico con normas básicas que sean indispensables; y la posibilidad de completar un elemento tan excepcional a la estructura de las Cajas como son esas cuotas parece de todo punto necesaria, poseyendo la medida o norma que se adopta el carácter de norma básica coyuntural.

j) Concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se desestimen en su integridad los recursos planteados.

10. Por escrito, presentado el 2 de febrero de 1989, el Gobierno Vasco, representado por su letrado don Ion Gurutz Echave y Aranzabal, planteó conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 1.144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras.

La fundamentación jurídica del conflicto es, en lo sustancial, como sigue:

a) Comienza afirmándose que el Real Decreto 1.144/1988 objeto de la controversia, además de refundir la normativa reglamentaria vigente, constituye norma de desarrollo o aplicación de las previsiones contenidas en los arts. 43 y 47 de la Ley 26/1988 respecto de determinadas Entidades de Crédito.

Versada de este modo la referida norma reglamentaria sobre la materia de ordenación del crédito y la Banca en la que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la competencia que le reconoce el art. 11.2 a) de su Estatuto de Autonomía. Ello quiere decir que, en principio, la competencia de la Comunidad Autónoma se ejercerá sobre los Bancos privados españoles y sucursales y oficinas de representación de Entidades de Crédito extranjeras —del tipo que sean— que actúen en su territorio.

No obstante, el criterio de la territorialidad presenta ciertas dificultades referido a normas relativas a aspectos organizativos (entre los que se hallan la mayor parte de los preceptos incluidos en el Real Decreto 1.144/1988), pues la aplicación del criterio territorial puede provocar colisiones inevitables entre la normativa que dicten dos o más Comunidades Autónomas sobre los indicados aspectos en cuanto afecten a Entidades de Crédito presentes en sus respectivos territorios. Sin embargo, como ya señaló la STC 48/1988, fundamento jurídico 34, la solución a este conflicto no puede efectuarse mediante la asunción de las competencias por el Estado, sino que la solución al conflicto habrá de alcanzarse a través de la promulgación de la oportuna norma de conflicto (art. 149.1.8 C.E.) tendente a determinar el ordenamiento jurídico de preferente aplicación.

b) De acuerdo con la doctrina de las SSTC 69/1988, 80/1988, 227/1988 y 248/1988, sobre el concepto de bases, es claro que la operación refundidora que lleva a cabo la norma reglamentaria objeto de controversia, al referirse a una materia en la que al Estado le corresponde fijar las bases y a la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución, debía haberse llevado a cabo a través de una norma con rango normativo de Ley formal. Sin embargo, no se ha hecho así, sin que tampoco el reglamento dictado pueda ser calificado como complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases.

En relación a este segundo aspecto de la cuestión, aunque podría mantenerse, en principio, que el Real Decreto 1.144/1988 es norma de complemento nece-

sario atendiendo a los arts. 43 y 47 y Disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 26/1988, de 28 de julio, lo cierto es que la previsión contenida en el art. 2.1 a) del Real Decreto cuestionado no cuenta con respaldo legal alguno, pues no está contenida ni en la Ley 26/1988 ni en la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, siendo mera reiteración de lo que ya dispusieron los Decretos 63/1972, de 13 de enero, y 2.246/1974, de 9 de agosto. No puede pretenderse, por tanto, que esta regulación reglamentaria posea carácter básico cuando no solamente no se identifica con tal carácter, sino que la Ley 26/1988 que reguía estos aspectos no incluye como norma básica, pudiendo haberlo hecho, la forma que deben revestir las empresas que pretendan obtener la autorización de Banco privado y la Ley de Ordenación Bancaria admite, además, otras posibilidades.

Similares conclusiones pueden extraerse respecto de las limitaciones temporales que a la actividad de los nuevos Bancos se establecen en el art. 6 del Real Decreto controvertido, pues no cabe considerar la previsión de dichas limitaciones como un complemento necesario para garantizar el fin al que responde la competencia estatal sobre las bases, una vez que esa previsión constituye la única regulación existente que no ha sido adoptada en norma legal alguna.

En síntesis, ha de afirmarse que respecto del Real Decreto 1144/1988, falta el requisito esencial exigido por la doctrina constitucional para poder considerarlo como contenedor de normas básicas: la de tratarse de un «complemento necesario» de carácter «excepcional», que incluya alguno de los aspectos básicos de una materia, pero no su totalidad, conclusión que se ve reforzada si se repara en la manifiesta falta de voluntad que ha demostrado el Estado en articular su contenido mediante Ley formal, máxime al haber tenido la oportunidad de hacerlo mediante su inclusión en la Ley 26/1988, específicamente articuladora de medidas de ordenación del crédito, banca y seguros y fijadora de las correspondientes normas básicas.

Pero es que además, aún en el supuesto de que se considerara que nos hallamos ante uno de los supuestos excepcionales en los que la doctrina constitucional justifica la articulación de normas básicas a través de reglamentos, tampoco concurre la exigencia de que el Real Decreto en cuestión muestre, por su identificación expresa o por su estructura, tal carácter básico. Esta afirmación no se sustenta únicamente en la constatación de que el Real Decreto 1144/1988 no declara básico precepto alguno del mismo, sino que de su estructura no puede inferirse cual de sus preceptos sea o no básico, puesto que está concebido como un todo que resulta imposible desglosar, hasta el punto de que sus aspectos sustantivos se mezclan inextricablemente con los aspectos relativos a la intervención de concretos órganos administrativos, por supuestos estatales, de tal manera, que si la Comunidad Autónoma del País Vasco intentara promulgar una norma desarrollando el Real Decreto nunca podría saber cuales son los aspectos básicos que debe respetar, ni siquiera en el hipotético caso de que la regulación autonómica, respetando el contenido sustantivo del Real Decreto (es decir, renunciando al ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo), se limitara a determinar cuales de entre sus órganos administrativos ejercerán las funciones ejecutivas previstas en el Real Decreto, habida cuenta de que la propia doctrina constitucional admite la calificación como básicos de determinados actos de ejecución.

Naturalmente, no se plantearía problema alguno si hubiera de considerarse al Real Decreto 1144/1988, básico en su integridad, incluyendo los actos de ejecución, o si se considerara que en la materia reguía

en el Real Decreto, la Comunidad Autónoma no ostenta competencia alguna. Pero resulta evidente que no hay base constitucional ni estatutaria que permita aceptar ninguna de ambas consideraciones, por lo que ha de concluirse que el Real Decreto tantas veces citado arroja una completa incertidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas mediante la indeterminación formal y material de las bases, lo que resulta flagrantemente incompatible con el principio constitucional de seguridad jurídica, e impide *de facto* el correcto ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 11.2 a) del E.A.P.V.

c) Sin perjuicio de lo expuesto, ya de por sí suficientemente demostrativo de la inconstitucionalidad del Real Decreto 1.144/1988, un examen del contenido de sus preceptos confirma plenamente la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la que han incurrido.

Es evidente, en efecto, que desde el punto de vista del desarrollo legislativo le resulta prácticamente imposible a la Comunidad Autónoma desarrollar el Real Decreto, especialmente sus arts. 2, 3 y 6, así como, por conexión, los arts. 7 y 8, por contener preceptos (en una parca enumeración) que no se sabe si son o no básicos, por no indicarse expresamente ni inferirse tal carácter de su estructura, situación tanto más irregular si se repara en la posibilidad de desarrollo de la norma exclusivamente al fin de adecuarla a las peculiaridades organizativas de la Comunidad Autónoma, circunstancia en la que se mantiene la imposibilidad aludida.

Por otra parte, a la vista de las enumeraciones contenidas en los arts. 2 y 6 fundamentalmente, y en el hipotético supuesto de que se consideraran básicas en su totalidad, indefectiblemente hemos de cuestionarnos en qué consiste entonces la competencia de desarrollo legislativo, ya que, de una parte, imponer requisitos adicionales pudiera rozar con determinados principios constitucionales tendentes a evitar discriminaciones, además de suponer una traba, una dificultad más, desde un punto de vista práctico, perjudicial posiblemente para los intereses autonómicos; y de otra parte, la redacción de los preceptos no admite intervención complementaria por las Comunidades Autónomas, intervención posible si, por ejemplo, la norma básica señalara las cifras máxima y mínima entre las que debe situarse la del capital social y encomendarse a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia su concreción.

En definitiva, tanto si se considera que el Real Decreto 1.144/1988 ostenta en su totalidad el carácter de norma básica, como si el Estado hubiera considerado innecesaria tal declaración por entender que la materia contenida en aquél es de aplicación directa en las Comunidades Autónomas por carecer éstas de competencia, se vulnera e ignora la competencia recogida en el art. 11.2 a) del E.A.P.V.

Además, el Real Decreto 1.144/1988 no solamente resulta inconstitucional por excederse en la competencia que el Estado tiene atribuida impidiendo todo desarrollo legislativo, sino que además llega hasta el extremo de negar a la Comunidad Autónoma una serie de funciones ejecutivas que atribuye en su integridad a órganos de la Administración central del Estado.

Así sucede, en primer lugar, con la actividad de autorización a la que se refiere el art. 1 del Real Decreto, pues las autorizaciones allí previstas podrán ser denegadas por incumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 2 y 3 o por las causas mencionadas en el art. 4, todos del mismo Real Decreto 1.144/1988; y, por su parte el art. 7 regula la autorización para la creación de Bancos privados en cuyo capital tengan participación mayoritaria Entidades de Crédito extranjeras,

mientras que los arts. 8 y 9 contemplan la autorización para la instalación en España de sucursales de Entidades de Crédito extranjeras y de Oficinas de representación, respectivamente.

Pues bien, dado que la función autorizatoria se enmarca plenamente entre las funciones de mera ejecución, subsumible en la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco, hay que concluir que la atribución que los arts. 1, 7, 8 y 9 del Real Decreto efectúan en favor del Ministro de Economía y Hacienda invade las competencias autonómicas.

En cuanto al art. 4, el margen de discrecionalidad que conlleva la aplicación del supuesto previsto en dicho artículo no puede justificar la atribución de la función autorizatoria a un órgano de la Administración del Estado, sino en todo caso, y como ha puesto de manifiesto la STC 48/1988 (fundamento jurídico 10.º), debe considerarse que se trata de un aspecto básico de la ordenación del crédito que aun cuando alcance, no solamente a la norma en sí misma, sino a la intervención, vía informe previo, del Banco de España a fin de garantizar una aplicación uniforme de la política financiera en todo el territorio español, no puede extenderse nunca, sin embargo, al acto autorizador.

Asimismo, este art. 4 encuentra su amparo legal en el art. 43 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, norma ésta de la que también traen causa los arts. 1, 7, 8 y 9 del mismo Real Decreto. Pero de inmediato se advierte que la inteligencia de esta norma legal, dado lo previsto en su apartado 5.º, permite concluir que la función autorizatoria para la creación de todas las Entidades de Crédito, entre las que se incluyen los Bancos privados, corresponde, respecto de los que pretendan crearse en su territorio, a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Idénticos argumentos cabe realizar respecto de la competencia atribuida en el art. 6 al Banco de España para autorizar la apertura de más de tres oficinas y las transmisiones intervivos de las acciones, así como su gravamen o pignoración.

En lo que atañe a la inscripción en el Registro Especial del Banco de España prevista en el art. 1, así como a lo dispuesto en los arts. 7 y 8, la disconformidad respecto de los efectos de que pretende dotarse a la inscripción en el Registro Especial del Banco de España se sustenta en las mismas razones ya expuestas con ocasión de la impugnación del art. 43.5 de la Ley 26/1988 del que los referidos preceptos reglamentarios traen causa. Consecuentemente, no cabe sino reiterar las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad 1.710/1988.

Por último, y en relación a la recepción y tramitación de solicitudes, el art. 3 enumera la documentación que debe acompañarse a la solicitud de autorización, estableciendo, además, que la solicitud deberá presentarse ante un órgano de la Administración central del Estado, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera; sin embargo, con ello se desconoce la competencia autonómica, puesto que tanto la presentación de la solicitud como la tramitación del expediente correspondiente constituyen actos de ejecución subsumibles en la competencia estatutaria [art. 11.2 a) del E.A.P.V.].

d) Concluyó el Abogado del Gobierno Vasco suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare que el Real Decreto 1.144/1988 invade las competencias que sobre desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación de crédito y Banca atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco el art. 11.2 a) de su Estatuto de Autonomía.

11. Por providencia de 6 de febrero de 1989, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por

el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1.144/1988; 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 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en los «Boletines Oficiales» del Estado y del Gobierno Vasco para general conocimiento.

12. Con fecha 2 de marzo de 1989 quedó registrado en este Tribunal el escrito del Abogado del Estado por el que, en la representación que legalmente ostenta, formuló, en lo sustancial, las siguientes alegaciones:

a) Tras advertir que el conflicto planteado guarda estrecha relación con la impugnación del art. 43 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, efectuada por el propio Gobierno Vasco en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.710/1988, se afirma de inmediato que el carácter formalmente básico del Real Decreto deriva sin dificultad alguna del referido art. 43. Ello explica que se reproduzca ahora el debate que a propósito de dicho art. 43 el mismo recurrente suscitara en el recurso 1.710/1988 y que, por tanto, las alegaciones que de contrario deban exponerse vengán sustancialmente a coincidir con las ya vertidas en aquella ocasión. Así sucede, en efecto, con las relativas al régimen constitucional de distribución de competencias en la materia, por lo que basta con remitirse a lo resumido en el anterior antecedente 9 a) de esta Sentencia.

b) El carácter totalmente básico, tanto formal como material, del Real Decreto 1.144/1988 es sumamente claro por las siguientes razones.

Desde la perspectiva formal, es indiscutible ese carácter por la sencilla razón de ser un desarrollo del art. 43 de la Ley 26/1988, cuyo carácter formal es expresamente admitido por el promotor del conflicto. La única duda que aquí pudiera plantearse deriva del apartado 5.º del art. 43, pero esa duda queda disipada a la vista del carácter básico de toda la Ley 26/1988 en lo que atañe a las Entidades de Crédito que no sean Cajas de Ahorro, por lo que el señalado apartado 5.º del art. 43 se refiere exclusivamente a las Cajas de Ahorro.

Desde la consideración del carácter material de la norma controvertida, hay que reconocer, en primer término, que, dada la estructura de la distribución de competencias en lo relativo a Entidades de Crédito distintas de las Cajas de Ahorro, para el Estado no hay más límite que el obligado respeto a la buena fe constitucional. Y en este caso nada parece demostrar que se haya vulnerado ese principio, pues el Real Decreto, que desarrolla una competencia ejecutiva —la autorizatoria— declarada básica en la Ley 26/1988, lo que realiza es una refundición de la más dispersa normativa, de manera que su respeto a la buena fe constitucional no puede ser más patente.

En segundo lugar, dado que el Real Decreto es un desarrollo de los requisitos necesarios para el ejercicio de una competencia ejecutiva básica, admitido el carácter básico de la competencia ejecutiva y, por tanto, su reserva a favor del Estado, parece claro que la regulación de los requisitos y condiciones para su ejercicio, por la propia naturaleza de la competencia, pertenece también al Estado. Es decir, si la competencia para autorizar la creación e instalación de nuevas Entidades de Crédito es estatal, la competencia normativa para regular lo necesario para obtener tal autorización será también estatal.

En tercer lugar —añade el Abogado del Estado—, concurren las mismas razones que ya se expusieron en el recurso de inconstitucionalidad 1.710/1988 para justificar el carácter materialmente básico del art. 43 de

la Ley 26/1988. Aquí hay que constatar, sobre todo, que el Real Decreto desarrolla lo establecido en tal precepto legal sin excederse nunca de la concepción de «complemento indispensable», especialmente a la vista de la naturaleza básica de las competencias ejecutivas contenidas en el art. 43 indicado, pues el elemento básico de la regulación radica en la discrecionalidad de la autorización, lo que funda satisfactoriamente el carácter básico de la competencia ejecutiva. El carácter constitutivo de la inscripción en el Banco de España está estrechamente conectado con la actividad autorizatoria propiamente dicha, máxime tratándose de Entidades de Crédito que no son Cajas de Ahorro.

Por último, tampoco parece que ofrezca especiales dificultades el carácter materialmente básico de la forma societaria exigida a las Entidades de Crédito y concretamente a los Bancos (art. 2.1 del Real Decreto). La importancia material de una norma de esta naturaleza parece poco dudosa. La forma societaria conforma decisiva y sustancialmente el régimen jurídico de la actuación de la Entidad en temas esenciales como la responsabilidad patrimonial, forma del capital social, obligaciones contables, responsabilidades de socios y administradores, derechos y deberes de los socios, etc. Todo ello es fundamental en cuanto a la participación activa en el delicado sistema financiero, algunas de cuyas características y exigencias ya se destacaron en el recurso 1.710/1988. Por otra parte, la norma no supone estrictamente ninguna innovación, como los propios impugnantes reconocen.

Todo lo dicho, en fin, cobra aún más relevancia en lo relativo a los Bancos extranjeros, donde necesariamente aparecen otros títulos competenciales estatales, como es el art. 149.1.10 C.E. relativo al comercio exterior. Las posibilidades de afectación del sistema financiero como unidad y las correlativas necesidades de control e intervención de las instancias centrales son aquí mucho mayores, puesto que se trata de permitir la operatividad en nuestro sistema de agentes cuyos centros de decisión se encuentran situados fuera del territorio nacional, y sobre los que no se pueden ejercitar determinadas facultades; todo ello sin perjuicio de que poseen una actividad conformada por ámbitos de mercado y presupuestos económicos que no se corresponden con la economía nacional, lo que es especialmente importante en los mecanismos que intervienen en el mercado financiero, en donde las variables en presencia son más numerosas y complejas que en el ámbito puramente industrial y comercial.

c) Concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas. Asimismo, solicitó la acumulación del conflicto a los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.710 y 1.726/1988, ya acumulados.

13. Tras el preceptivo trámite de audiencia a las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por Auto de 23 de mayo de 1989, el Pleno del Tribunal acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 200/1989 a los recursos de inconstitucionalidad ya acumulados 1.710 y 1.726/1988.

14. Por providencia de 7 de noviembre de 1995, la Sección Primera acordó oír a las partes, en virtud de los arts. 84 y 65 LOTC, acerca de la incidencia que pudiera tener en el proceso constitucional las reformas legales realizadas sobre los preceptos impugnados, en especial por la Ley 3/1994, de 14 de abril («Boletín Oficial del Estado» del 15), la Ley 13/1994, de 1 de junio («Boletín Oficial del Estado» del 2), y la Ley

13/1992, de 1 de junio («Boletín Oficial del Estado» del 2); así como la incidencia que pudiera tener en la resolución del conflicto de competencia acumulado la entrada en vigor del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio («Boletín Oficial del Estado» del 31).

El Letrado del País Vasco don Jon Echave Aranzábal formuló alegaciones, registradas el día 28 siguiente. Entiende que la legislación sobrevenida no ha modificado sustancialmente los artículos impugnados de la Ley 26/1988, por lo que subsiste la controversia competencial. Y que el Real Decreto 1245/1995, que derogó el reglamento que había dado origen al conflicto de competencias 200/1989, no ha modificado sustancialmente la controversia competencial.

El Abogado de la Generalidad don Ramón Riu i Fortuny cumplimentó el traslado mediante escrito registrado el día 29. Manifestó que subsisten las causas que dieron lugar a la vulneración de competencias puestas de manifiesto en su demanda. Ni la Ley 13/1991, de 1 junio, ni la Ley 3/1994, de 14 abril (objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 2.514/1994, planteado por el Gobierno de Cataluña), ni la Ley 13/1994, de 1 junio, han alterado de forma sustancial el esquema centralizado de competencias de la Ley 26/1988, en los términos que analiza.

El Abogado del Estado don José Luis Fuertes Suárez, tras solicitar y obtener una prórroga para elevar consulta al Gobierno, presentó sus alegaciones, y certificación de Acuerdo del Consejo de Ministros, el día 5 de diciembre de 1995. Sostiene que, aunque la reforma introducida por la Ley 3/1994 ha sido profunda, los preceptos objeto de los recursos de inconstitucionalidad no han sufrido modificaciones sustanciales. El Real Decreto de 1995 incorpora los preceptos del reglamento de 1988 que deroga, sin que las modificaciones introducidas para adaptarse a la Segunda Directiva comunitaria en la materia supongan alteración del criterio potencial sustentado por el Estado.

15. Por providencia de 28 mayo de 1996 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (en adelante L.D.I.E.C., Ley 26/1988, de 29 de julio) es un elemento esencial en la nueva ordenación legal del sistema financiero español, llamada a sustituir a la que tiene su arranque en la ya vieja Ley de Ordenación Bancaria de 1946. La Ley se presenta a sí misma como una respuesta a las graves deficiencias que, a tenor de su preámbulo, caracterizaban al ordenamiento anterior, enorme dispersión y variedad de disposiciones, y falta de acomodación al principio de legalidad sancionatoria que enuncia la Constitución. Simultáneamente, la Ley sigue la política promovida por la Comunidad Europea de impulsar un marco común de supervisión de las entidades financieras.

Con arreglo a estas ideas cardinales, la Ley 26/1988 pone a las entidades de crédito a un régimen especial de supervisión administrativa, en general mucho más intenso que el de otros sectores económicos. Sus fines son paliar las carencias de información y de conocimientos del público y facilitar la confianza en dichas entidades; confianza que es considerada una condición imprescindible para el desarrollo y buen funcionamiento de las instituciones de crédito, esencial para el conjunto de la economía. Las piezas capitales de la ordenación son, básicamente, un conjunto de normas tendentes a facilitar a la autoridad supervisora una completa información sobre la situación y evolución de las entidades financieras, y otro conjunto dirigido a prevenir los riesgos

de insolvencia o falta de liquidez de éstas. Como observa el Preámbulo de la Ley, «obviamente, la eficacia de las normas depende de la existencia de unas facultades coercitivas suficientes en manos de las autoridades supervisoras de las entidades financieras, cuyo desarrollo, a través de un régimen adecuado de sanciones administrativas, debe cerrar el sistema regulador».

A este aspecto sancionador atiende, primordialmente, la Ley de disciplina de las entidades de crédito. Sus disposiciones establecen una normativa sancionadora común para el conjunto de las entidades de crédito. Al propio tiempo, regula otros aspectos relacionados con el Derecho sancionador, como la protección administrativa de la reserva de denominación y actividades de las entidades de crédito, y las medidas de intervención y sustitución en circunstancias críticas. La Ley va, sin embargo, más allá de la regulación estricta del régimen disciplinario. En defecto de una ley general de ordenación, «cuya necesidad se deja sentir, pero que, por su complejidad, no puede abordarse con premura, se ha considerado conveniente aprovechar la aprobación de esta Ley para resolver ciertos problemas sustantivos importantes del régimen legal de las diversas categorías de entidades financieras».

Estas necesidades, impelidas por la convergencia europea y por la rápida evolución de los sistemas financieros y sus instrumentos, ha dado lugar a un proceso de incesante cambio de la normativa en vigor. La Ley impugnada ha sido modificada en sucesivas ocasiones durante la tramitación y pendency de los presentes recursos de inconstitucionalidad. Los cambios más importantes han sido producidos por la Ley 3/1994, de 14 abril (Ley que adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero, según su título oficial), y por la Ley de Autonomía del Banco de España (Ley 13/1994, de 1 junio). Estas modificaciones legales, empero, no han variado en lo sustancial las impugnaciones, de carácter competencial, deducidas en este proceso constitucional, como han manifestado las partes en el trámite abierto en virtud del art. 84 LOTC.

2. Es palmario que la Ley ha de respetar el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Su propio Preámbulo alude a ello, al afirmar que «la aplicación de la Ley corresponde al Estado, sin perjuicio del ejercicio de las potestades que en la materia corresponden a las Comunidades Autónomas»; competencias éstas que, no obstante —así se puntualiza—, «... deberán ejercerse respetando los principios que se declaran básicos, con amparo de los apartados 11.^a, 13.^a y 18.^a del apartado 1 del art. 149 C.E., al tiempo que se reserva a la competencia estatal la sanción de las infracciones que afectan a normas de carácter monetario o de solvencia».

A pesar de ese genérico reconocimiento de las potestades que a las Comunidades Autónomas corresponden en la materia, y su reflejo en el articulado, el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sostienen que la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito vulnera las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Los órganos promotores del proceso formulan en sus recursos una larga serie de impugnaciones contra la Ley 26/1988, que pueden ser ordenadas en dos grupos. En primer lugar, las tachas que se fundan en una vulneración de sus competencias en materia de Cajas de Ahorro y de Cooperativas de crédito. En segundo lugar, las que atañen al resto de las entidades de crédito.

Dadas las profundas diferencias que existen entre estos dos tipos de alegaciones, es preciso examinarlas por separado.

A) Las impugnaciones relativas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito de competencia de las Comunidades Autónomas.

3. Las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes, en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito, se encuentran asumidas en preceptos específicos de sus respectivos Estatutos de Autonomía: los arts. 10.26 E.A.V. y 12.1.6 E.A.C., sobre Cajas de Ahorro, y los arts. 10.23 E.A.V. y 9.21 E.A.C., respecto a Cooperativas.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco establece, en su art. 10, lo siguiente: «La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... 23. Cooperativas ... conforme a la legislación general en materia mercantil. ... 26. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y 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». El art. 11.2 a) del mismo Estatuto declara que es «competencia de la Comunidad Autónoma ... el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalen, en las siguientes materias: a) Ordenación del crédito, banca y seguros».

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece en su art. 12.1 que: «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 C.E., la competencia exclusiva de las siguientes materias: ... 6) Instituciones de Crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro». En su art. 9, afirma la competencia exclusiva de la Generalidad sobre: «21. Cooperativas ... respetando la legislación mercantil». Y en su art. 10.1, núm. 4, dispone. «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: ... Ordenación del crédito, banca y seguros».

El alcance de los artículos de los Estatutos de Autonomía que acaban de ser mencionados ha sido perfilado por sucesivas resoluciones de este Tribunal.

Las potestades de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro, en efecto, han sido aclaradas, y deslindadas de la competencia que corresponde a las instituciones centrales del Estado en virtud de los núms. 11 y 13 del art. 149.1 C.E., a partir de la STC 1/1982 sobre coeficientes de fondos públicos, cuya doctrina ha sido confirmada y extendida en diversos pronunciamientos, entre los que destacan las SSTC 48/1988 y 49/1988 sobre las Cajas de Ahorro y STC 135/1992 sobre coeficientes de inversión.

Por su parte, las competencias sobre Cooperativas de crédito han sido precisadas por las SSTC 44/1984 y 165/1985 sobre la Caja Laboral Popular, la STC 134/1992 sobre las cooperativas de crédito cántabras, y la dictada a propósito de la Ley estatal en la materia (STC 155/1993).

Esta jurisprudencia ofrece una sólida base para resolver las impugnaciones presentadas contra la Ley 26/1988, en cuanto regula estos tipos de entidades de crédito.

4. El art. 42 L.D.I.E.C. precisa el modo en que sus preceptos producen sus efectos sobre las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito, e intenta conciliar la actuación de las Comunidades Autónomas con competencia sobre estas instituciones de crédito con las facultades propias del Banco de España y de otras autoridades estatales. El contenido de este largo precepto

versa sobre el ejercicio de potestades sancionadoras, con una única e importante excepción: su último apartado, el núm. 7, referido a la denominación y actividades de las entidades de crédito (Título II de la Ley), y a las medidas de intervención y sustitución (Título III).

Sobre todos estos aspectos formulán alegaciones las Comunidades Autónomas recurrentes, en los términos que han sido resumidos en los antecedentes de esta Sentencia.

5. El primer apartado del art. 42 L.D.I.E.C. define cuáles de los preceptos que contiene su Título I son básicos, «a los efectos del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que tengan atribuidas en materia sancionadora respecto de Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito». Con carácter general, la norma presupone que son las autoridades autonómicas las que se encargan de aplicar las disposiciones básicas sobre el régimen sancionador de estas entidades de crédito.

Estos aspectos no suscitan reparos por parte de los órganos recurrentes. Sí lo suscita, en cambio, la última frase de este art. 42.1. El Gobierno Vasco entiende que, al salvar en el plano legislativo «la posibilidad de tipificación por las Comunidades Autónomas, como muy graves, graves o leves, de otras infracciones de sus propias normas en materia de ordenación y disciplina», la Ley implica que el régimen sancionador establecido por la normativa estatal queda agotado, sin que la legislación vasca pueda llevar a cabo un desarrollo normativo de las propias normas básicas estatales.

La alegación no puede ser aceptada. El inciso final del art. 42.1 L.D.I.E.C. se limita a reconocer que las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito pueden tipificar infracciones distintas a las enumeradas en la Ley estatal, como garantía del cumplimiento de sus propias normas de ordenación y disciplina. Este reconocimiento no afecta a la cuestión, bien distinta, de si las Comunidades Autónomas han de atenerse a la literalidad de las infracciones y sanciones establecidas por la misma Ley 26/1988, o pueden modularlas, según las exigencias de prudencia u oportunidad presentes en los distintos ámbitos territoriales, y con respeto a las exigencias de reserva de ley y de claridad normativa que emanan del art. 25 C.E., y de la prohibición de divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio que se asienta en el art. 149.1.1 C.E. (SSTC 87/1985, fundamento jurídico 8.º y 48/1988, fundamento jurídico 25). Por lo que la impugnación debe ser desestimada.

6. El art. 42.2 L.D.I.E.C. introduce una salvedad en el esquema general definido por el apartado anterior, al reservar al Banco de España y a otras autoridades estatales el ejercicio de la potestad sancionadora en determinados supuestos. La Ley define estos supuestos enumerando una serie de infracciones graves y muy graves (tipificadas en sus arts. 5 y 4, respectivamente), y con una cláusula de cierre: el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las instituciones centrales del Estado (Banco de España o Ministerio de Economía y Hacienda) cuando se trate, «en general, de infracciones de normas de carácter monetario o que afecten a la solvencia de las entidades, en la medida en que el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional aconseje el ejercicio uniforme de dicha potestad» (último inciso del art. 42.2 L.D.I.E.C.).

Los Gobiernos del País Vasco y de Cataluña impugnan, tanto las atribuciones al Estado de infracciones determinadas, como la facultad genérica o residual que

acabamos de transcribir. Cada uno de estos aspectos plantea cuestiones diferentes.

7. No resulta aceptable la tesis de que las infracciones previstas en los apartados b) [mantener durante un período de seis meses unos recursos propios inferiores a los exigidos] y c) [incurrir en insuficiente cobertura del coeficiente de recursos propios] del art. 4 L.D.I.E.C. exceden la competencia estatal. El ejercicio de la potestad sancionadora, respecto a estas conductas, guarda una evidente relación con la solvencia de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero.

Por ello, es clara la competencia estatal resultante del art. 149.1.11 C.E., tal y como hemos sostenido en la Sentencia sobre recursos propios de las entidades de depósito (STC 178/1992), en consonancia con la jurisprudencia iniciada en la Sentencia sobre el coeficiente de fondos públicos (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º).

No es pertinente entrar a analizar ahora si se trata efectivamente de una materia reglada, como alegan las recurrentes, pues en nada quedaría modificado el carácter básico del ejercicio de dicha potestad en los supuestos que se examinan. Tampoco la hipótesis de que el Banco de España pudiera adoptar medidas de coordinación o, incluso, medidas de suplencia, puede privar a la Ley enjuiciada de su fundamento y razonabilidad en este punto: es el Estado quien debe definir, con arreglo a criterios de política económica y monetaria, los medios más adecuados para ejercer su competencia sobre los aspectos básicos de la ordenación del crédito, que como reiteradamente ha declarado este Tribunal puede abarcar incluso aspectos de mera ejecución.

En cuanto al supuesto del apartado f) del art. 4 (carecer de la contabilidad exigida legalmente o llevarla con irregularidades esenciales que impidan o lleven a la situación patrimonial y financiera de la entidad) no es menos evidente, a pesar de las afirmaciones de la Generalidad de Cataluña, que el supuesto tipificado guarda, asimismo, estricta relación con la transparencia y con la solvencia de las entidades crediticias. Lo cual determina que el art. 42.2 no haya incurrido en ninguna extralimitación competencial, al atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora a órganos del Estado.

Finalmente, que el art. 42.2 atribuya a las autoridades estatales el ejercicio de la potestad sancionadora, respecto a las cinco infracciones graves que enumera, merece idéntico juicio. La incoherencia de que se incluyese en la potestad estatal la infracción grave de incumplir normas reglamentarias de ordenación y disciplina [art. 5 f) L.D.I.E.C.], y no en cambio la infracción muy grave de incumplir normas del mismo carácter con rango de Ley [art. 4 e)] era un error, que fue corregido por el «Boletín Oficial del Estado» en su publicación de 4 de agosto de 1989. Es inequívoca la relación directa que existe entre las infracciones previstas y la preservación de la solvencia de las entidades de crédito. El incumplimiento de los coeficientes de caja, del coeficiente de recursos propios, o de las reservas obligatorias y previsiones para insolvencias [enumeradas en las letras g), h) y k) del art. 5] no requieren de mayor comentario. También guardan estrecha relación con la competencia estatal las infracciones que consisten en el incumplimiento de los límites de riesgos u otras limitaciones cuantitativas al volumen de determinadas operaciones [art. 5 i)], y en el incumplimiento de las normas sobre información contable y financiera «de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente» [art. 5 p)].

No obstante, en relación con estas últimas infracciones, es necesario precisar que la remisión que a ellas

efectúa el art. 42.2 no puede entenderse en un sentido absoluto y excluyente, dado el carácter instrumental que posee la potestad sancionadora respecto del ejercicio de las competencias sustantivas (SSTC 48/1988, fundamento jurídico 25, y 227/1988, fundamento jurídico 29). Es claro que cuando el órgano administrativo competente para recibir las cuentas y otras informaciones fuera el de una Comunidad Autónoma, sería ésta la competente para sancionar las infracciones graves tipificadas por el art. 5 p) la Ley 26/1988, en garantía de sus potestades de obtener información.

Interpretado con este alcance, el art. 42.2 L.D.I.E.C. no es contrario al orden constitucional de competencias.

8. Reconocido el carácter básico del art. 42.2 en cuanto a la atribución al Banco de España, o a otros órganos estatales, de la potestad sancionadora en los supuestos que enumera, los alegatos últimos de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno Vasco, referidos ahora a la inconstitucionalidad del inciso final del art. 42.2, deben quedar, asimismo, desechados. Se imputa, en concreto, a este inciso el no precisar en qué consiste la ordenación básica de la materia, trasladándose esa determinación a los propios órganos de ejecución. De ese modo, se afirma, la Ley vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, y vulnera también los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.3 y 103 C.E.).

La pretensión de inconstitucionalidad, como ya hemos anticipado, no puede prosperar, una vez que la relativa indeterminación que conlleva la expresión «en la medida en que el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional aconseje el ejercicio uniforme de dicha potestad», se proyecta sobre una serie de infracciones, las referidas en el mismo art. 42.2, que, en todo caso, nos sitúan ante aspectos básicos de la ordenación y disciplina de las entidades crediticias e, incluso, de la política monetaria. Son, en efecto, la transparencia y la solvencia de las entidades de crédito, así como el cumplimiento de las normas de carácter monetario, los bienes jurídicos protegidos por las infracciones y correlativas sanciones que prevén los apartados de los arts. 4 y 5, a los que remite el art. 42.2. De manera que, dando plena cobertura el art. 149.1.11 C.E. al ejercicio por los órganos estatales de la potestad sancionadora en los supuestos señalados, ninguna objeción cabe oponer desde la perspectiva de las competencias autonómicas a que el propio legislador estatal venga a posibilitar el que, aun en esos casos, la potestad sancionadora pueda ejercitarse por las Comunidades Autónomas por estimar el correspondiente órgano estatal que, dadas las características de la posible infracción y su relevancia para el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional, no llega a ser preciso que la ejerciten el Banco de España o los órganos estatales.

Por consiguiente, no puede tildarse de incompatible con el orden constitucional de competencias una previsión que, en cualquier caso, no limita o restringe las competencias autonómicas, sino que, por el contrario, permite que el ámbito de actuación de éstas sea más amplio, si bien ello lo sea, lógicamente, en atención a una previa constatación de la concurrencia del supuesto legal por el órgano estatal constitucionalmente titular de la competencia.

Idénticos reproches se dirigen, en fin, contra el art. 42.4, segundo inciso, que en conexión con el precepto que acabamos de analizar, prevé que cuando el Banco de España «no aprecie la concurrencia de la relación de la adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional» de una infracción, pondrá los hechos en conocimiento de la correspondiente Comu-

nidad Autónoma. Descartada la inconstitucionalidad del inciso final del art. 42.2, también debe serlo la previsión complementaria que añade el art. 42.4, segundo inciso. El cauce de comunicación que establece es perfectamente conforme con la Constitución; forma un complemento indispensable del sistema, que reposa en unos principios de colaboración y de información recíproca entre las autoridades estatales y autonómicas que se encuentran implícitos en la esencia del Estado de las Autonomías (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 14, y 104/1988, fundamento jurídico 5.º, entre otras muchas).

9. El art. 42.3 L.D.I.E.C. asigna a autoridades estatales la potestad de sancionar diversas infracciones que responden a un perfil común: todas ellas tienden a salvaguardar el respeto, por parte de las entidades crediticias, de las competencias estatales en materia de autorizaciones, información e inspección, límites de riesgos o reservas obligatorias y previsiones para insolvencias.

Las impugnaciones dirigidas contra este precepto no pueden ser acogidas, por las mismas razones expuestas en el fundamento jurídico 7.º respecto al apartado 2 del mismo art. 42. En la medida en que la competencia de los órganos estatales queda circunscrita a aquellos supuestos en que las infracciones inciden en aspectos básicos de la materia, no existe contradicción con el orden constitucional de competencias. El mismo precepto puntualiza que las sanciones sólo pueden recaer sobre infracciones que atañen a autorizaciones cuyo otorgamiento corresponde a la Administración del Estado, o que afectan a la recepción por parte de ésta de comunicaciones, datos o documentos, o que implican una resistencia, negativa u obstrucción a la actividad inspectora estatal. Esta precisión legal llega al mismo resultado que la interpretación mantenida en relación con el art. 42.2 de la Ley, y pone de manifiesto su constitucionalidad.

10. El art. 42.6 atribuye al Banco de España la emisión de un informe preceptivo, en los expedientes instruidos por las Comunidades Autónomas con competencia para ello, cuando se trate de infracciones muy graves o graves.

La impugnación de este precepto no puede aceptarse. Ese informe estatal a la propuesta de resolución sancionadora no suplanta ni predetermina el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las autoridades autonómicas. Es un informe no vinculante, y el que se encomiende al Banco de España se justifica precisamente por la posición institucional que ocupa esta institución en la ordenación y disciplina del crédito, que, como ya hemos destacado en otras ocasiones (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, o 178/1992, fundamento jurídico 2.º), asume las funciones de información, disciplina e inspección sobre la totalidad del sistema financiero (art. 7 de la Ley de Autonomía del Banco de España, Ley 13/1994, de 1 junio, y antes el art. 3 de la Ley 30/1980, de 21 junio, entre otras).

Además, dicho informe no se extiende a todos los supuestos sancionadores, sino a los relativos a infracciones muy graves o graves, de especial relieve, por tanto, desde la consideración de la disciplina del sector crediticio, lo que refuerza la razonabilidad de la intervención prevista y su ajuste al bloque de la constitucionalidad. La omisión en el texto de la Ley de un plazo para emitir el informe no es significativa porque, como hemos destacado en otra ocasión similar, «la existencia de un plazo (para emitir un informe estatal preceptivo) es ineludible para asegurar el respeto de las competencias autonómicas» sobre la resolución del procedimiento administrativo, «cuyo ejercicio no puede verse

bloqueado a causa de que el Estado no ejercite sus facultades». Por lo que habrá que colmar la laguna legal con los medios que ofrece el ordenamiento (Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, arts. 39 y 83, y Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 30/1992, arts. 18 y 83), en términos que preserven las competencias autonómicas [STC 149/1991, fundamento jurídico 4.D.b.a)].

En esta inteligencia, es clara la constitucionalidad del art. 42.6 de la Ley 26/1988.

11. El art. 42.7, en su apartado a), declara básicos «los preceptos contenidos en el Título II de la Ley, salvo las referencias en ellos contenidas a órganos o entidades estatales» a los efectos del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que tengan atribuidas en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito. De la tortuosa redacción de este precepto se desprende que las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, son quienes deben velar porque ninguna persona ejerza en su territorio las actividades legalmente reservadas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de Crédito, o utilizar las denominaciones legalmente reservadas a dichas entidades. Corresponde a sus Administraciones, por tanto, formular los requerimientos e imponer las sanciones que establece el art. 29.1 L.D.I.E.C.

Este precepto no vulnera las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en la materia. Tal competencia procede directamente del Estatuto de Autonomía respectivo, y se encuentra sujeta a los límites que impone la Constitución, especialmente en sus arts. 149.1.1 y 139 (como hemos reiterado desde la STC 87/1985), sin que resulte preciso un reconocimiento expreso por parte de la ley estatal. El texto del art. 29.1 de la Ley 26/1988 no impide su modulación por parte de las leyes autonómicas, siempre que se respeten los límites constitucionales (STC 48/1988, fundamento jurídico 25).

No procede examinar aquí si la normativa estatal en cuestión es o no compatible con el art. 59 de la Ley de Cataluña 15/1985, sobre Cajas de Ahorro. Es claro que, si el precepto autonómico no supone una diferencia de trato sustancial, o un salto sancionador cualitativo, que rompan la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio, no habría ninguna objeción a su aplicación. Es igualmente claro que si el precepto autonómico sí supone esa diferencia de grado, habría que estar a lo dispuesto por la norma básica estatal, resultando nulas las sanciones impuestas por las autoridades autonómicas en exceso de lo previsto por la Ley 26/1988 desde su entrada en vigor, tal y como hemos razonado en las SSTC 61/1993, fundamento jurídico 1.º, y 62/1993, fundamento jurídico 1.º.

12. El párrafo b) del mismo art. 42.7, por su parte, declara básicos íntegramente los preceptos del Título III de la Ley, relativo a las medidas de intervención y de sustitución de los órganos de administración o dirección de las entidades de crédito. Por consiguiente, el Estado no solamente determina las normas correspondientes, sino que se reserva la ejecución de estas medidas, en los supuestos en que «una entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia» (art. 31.1 L.D.I.E.C.).

Basta con examinar el supuesto que desencadena la intervención del Banco de España para apreciar el carácter básico de la regulación, y que la atribución de facultades puramente ejecutivas en estos supuestos excepcionales se encuentra justificada, como hemos tenido ocasión de declarar en la Sentencia sobre las

Cajas de Ahorro de Cataluña y Galicia (STC 48/1988, fundamento jurídico 26). Esta conclusión, como es obvio, en nada altera las que alcanzamos en aquella ocasión acerca de la validez de las medidas de intervención que pueden adoptar las autoridades autonómicas, con arreglo a su propia legislación, siempre que sea compatible con la eventual intervención estatal.

13. El art. 43 L.D.I.E.C. asigna al Ministerio de Economía y Hacienda la potestad de autorizar la creación de todas las entidades de crédito, previo informe del Banco de España. El mismo precepto (y hoy también el art. 43 bis, tras la reforma introducida por la Ley 3/1994) atribuye al Banco de España el control y la inspección de las entidades, así como la gestión de los registros en los que éstas deben inscribirse. Lo dispuesto en estas normas «se entiende sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas», según el antiguo art. 43.5 (en la actualidad, art. 43.bis.8).

Esta salvaguardia expresa de las potestades autonómicas lleva a los órganos recurrentes a entender que la situación legal no ha sido alterada desde el pronunciamiento de este Tribunal en la materia, en la STC 48/1988. La autorización de las Cajas de Ahorro corresponde a las Comunidades Autónomas competentes, que deben respetar la ordenación básica del crédito, en la que se incluye la preceptiva intervención del Banco de España (STC 48/1988, fundamento jurídico 10). Por ende, su impugnación se concentra sobre la última frase del artículo, que dice así: «En todo caso, la inscripción en los correspondientes registros del Banco de España y, cuando proceda, de la Comunidad Autónoma competente será indispensable para que las entidades a que se refiere este artículo puedan desarrollar sus actividades». El inciso subrayado fue introducido por la Ley 3/1994, de 14 abril, de adaptación a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE).

Tanto antes como después de esta modificación, de carácter clarificador, la norma respeta las competencias de las Comunidades Autónomas sobre Cajas de Ahorro. No se puede aceptar la interpretación que propugnan las recurrentes sobre el registro de estas entidades de crédito en el Banco de España, pues soslayan las funciones de control que corresponden a éste en el conjunto del sistema financiero. La inscripción a que obliga la Ley 26/1988 no surte efectos constitutivos sobre las Cajas de Ahorro domiciliadas en el País Vasco o en Cataluña, porque el precepto subordina a la previa inscripción el desarrollo de las actividades crediticias, no la constitución de la entidad.

No se deduce del texto legal que el Banco de España pueda denegar discrecionalmente la inscripción de las Cajas de Ahorro que hubieran sido autorizadas por la Comunidad Autónoma competente, e inscritas en sus propios registros. La inscripción en un registro administrativo que sigue al otorgamiento de una autorización es, con carácter general, mera consecuencia de ésta; por lo que lo esencial es la autorización, no la inscripción de la actividad o entidad autorizada (SSTC 42/1983, fundamento jurídico 6.º, y 48/1988, fundamento jurídico 10.º *in fine*). Por consiguiente, la inscripción en el registro estatal, sometida a plazo cuyo transcurso debe conllevar una resolución favorable, sólo podría ser denegada si la Caja de Ahorros incumpliera una norma estatal, cuya ejecución corresponda a la Administración general del Estado, a tenor del orden constitucional de competencias [SSTC 86/1989, fundamento jurídico 20, y 149/1991, fundamento jurídico 4.º B) e), 4.º D) b) y 9.º D)]. Y la denegación, mediante resolución motivada, sería susceptible siempre de control jurisdiccional [SSTC 1/1982, fundamento jurídico 7.º, 100/1991, fundamen-

to jurídico 5.º d), y 149/1991, fundamento jurídico 7.º A) c)].

Interpretado de esta forma, el precepto contenido hoy en la segunda frase del art. 43 bis, apartado 8, de la Ley no es inconstitucional. Centralizar en el Banco de España la información necesaria acerca de todas las entidades de crédito que intervienen en un sistema financiero único, abierto e interconectado, constituye una norma básica. Su contenido resulta lógico para cumplir las finalidades del común denominador normativo estatal, por una parte, y para atender al cumplimiento de las funciones legítimamente asignadas al Banco de España, por otra. Siendo razonable y conforme al orden competencial que la carga de la inscripción sea salvaguardada, también ha de serlo que el legislador establezca que su previo levantamiento sea imprescindible para poder desarrollar las actividades crediticias. Sin que el precepto examinado determine si las Cajas de Ahorro deben proceder a inscribirse directamente, o bien a través de las autoridades autonómicas competentes, por lo que habrá que estar a las previsiones de la legislación autonómica en este punto (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 10.º, y 48/1988, fundamento jurídico 10.º).

En cuanto a las Cooperativas de Crédito, la cuestión ha sido zanjada por la STC 155/1993, fundamentos jurídicos 6.º y 7.º, que confirmó la validez constitucional de las disposiciones contenidas en la Ley estatal 13/1989, en cuanto a autorizaciones e inscripciones registrales. De su doctrina se desprende, sin lugar a dudas, la plena adecuación del art. 43 L.D.I.E.C. al orden constitucional de competencias sobre cooperativas.

14. El art. 48.1 de la Ley, en relación con su apartado 3, faculta al Ministro de Economía y Hacienda o, en su caso, al Banco de España, para que fije las normas y los modelos de contabilidad a que deben sujetarse las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito, junto con las restantes entidades.

El carácter básico de este precepto, así como de las disposiciones dictadas en su virtud, no supone tampoco extralimitación competencial. Ninguna duda cabe de que esas determinaciones necesariamente han de gozar del mismo carácter básico que corresponde a las normas que imponen las obligaciones de carácter contable de las entidades de crédito, dado su carácter instrumental y complementario para su efectivo cumplimiento. Normas que son esenciales para procurar una información fiable sobre la verdadera situación económica, financiera y patrimonial de las empresas, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del sistema financiero (STC 386/1993, fundamento jurídico 3.º). Aspecto éste nuclear de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.11.ª C.E. que alcanza e integra, por ello mismo, al ejercicio de facultades como la que el precepto impugnado atribuye a los señalados órganos estatales.

Consecuentemente, la pretensión del Gobierno Vasco no puede prosperar.

15. De las disposiciones adicionales impugnadas, tan solo dos guardan relación con las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito. Una es la disposición adicional décima, sobre entidades clandestinas. Otra es la disposición duodécima, relativa a las cuotas participativas de las Cajas de Ahorro.

La impugnación sobre esta última disposición adicional ha perdido su sentido, porque el art. 7 a) de la Ley sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (Ley 13/1985, de 25 mayo), que había sido reescrito por la Ley 26/1988, ha vuelto a sufrir una modificación, por obra de la Ley de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras

(Ley 13/1992, de 1 junio). La desaparición de la norma controvertida, respecto de las cuotas participativas de las Cajas de Ahorro, y la total ausencia de alegaciones de las partes acerca del interés de un pronunciamiento de este Tribunal al respecto, permiten cerrar la cuestión.

16. La disposición adicional décima otorga potestades de información, de inspección y de sanción al Ministerio de Economía y Hacienda en relación con «las personas físicas o jurídicas que, sin estar inscritas en algunos de los registros administrativos, legalmente previstos para entidades de carácter financiero, ofrezcan al público la realización de operaciones financieras de activo o de pasivo o la prestación de servicios financieros, cualquiera que sea su naturaleza».

Es indudable que la lucha contra los establecimientos clandestinos, que operan totalmente al margen del ordenamiento financiero, constituye un elemento básico de la ordenación del crédito (art. 149.1.11.ª C.E.). Que su ejecución sea confiada por la Ley de Cortes a una autoridad estatal, auxiliada por la inspección del Banco de España, es una medida indispensable para asegurar las finalidades unitarias a que responden las bases estatales en la materia. Por lo tanto, la disposición adicional décima no excede los límites que traza la Constitución, y que han sido expuestos por nuestra jurisprudencia desde la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º, en una línea sintetizada recientemente por la STC 178/1992, fundamento jurídico 2.º Se trata de decisiones y actuaciones que trascienden del caso particular y de las situaciones concretas afectadas, dada la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional, la dificultad de encuadrar las entidades clandestinas en los distintos tipos de entidades de crédito, y la gravedad que presentan estas conductas para el principio de confianza en el sistema financiero en su conjunto.

Por otra parte, estas potestades estatales sobre los establecimientos clandestinos no impiden a las Comunidades Autónomas recurrentes ejercer sus competencias sobre el uso de denominaciones reservadas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito, de conformidad con el Título II de la Ley, tal y como vimos al examinar su art. 42.7 (atendiendo a la doctrina de la STC 108/1993, fundamento jurídico 3.º).

B) Las impugnaciones relativas a las restantes entidades de crédito, distintas de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito.

17. La objeción primordial que plantean a la Ley 26/1988, tanto el Gobierno Vasco como la Generalidad de Cataluña, es que las potestades de disciplina, inspección y sanción de ambas Comunidades Autónomas quedan ceñidas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito que sean de su competencia, con radical exclusión de las restantes entidades de crédito. Estas otras entidades, entre las que descuellan los Bancos, quedarían exclusivamente sometidas a la intervención de la Administración general del Estado, atendiendo al articulado de la Ley 26/1988 y, en especial, a su art. 42. Lo cual vulneraría la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las Comunidades recurrentes sobre ordenación del crédito y banca que, con arreglo al bloque de la constitucionalidad que define el orden de competencias, les corresponde.

Un examen global de la Ley, y en particular de su art. 42, pone de manifiesto, en efecto, que las normas relativas al régimen sancionador de las entidades de crédito y, más en general, las entidades financieras (previstas en el Título I de la Ley), así como las que se refieren al ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas a las entidades de crédito (Título II) y las relativas también a las medidas de intervención y sus

titución (contenidas en el Título III), se declaran básicas en su totalidad en cuanto a las entidades de crédito y financieras que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito. La Ley 26/1988 sólo reconoce a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias, en los aspectos que regula, respecto de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito.

El propio Abogado del Estado coincide en ese entendimiento de lo dispuesto por el art. 42 de la Ley 26/1988. Si bien justifica que la Ley se configure como básica en su totalidad para las entidades de crédito que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, mientras que en relación a estas últimas sólo lo sea parcialmente, en la desigual intensidad de la competencia estatal según se trate de unas u otras entidades crediticias. No es otro el argumento del representante del Gobierno de la Nación para rechazar la imputación de inconstitucionalidad por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias que los recurrentes dirigen globalmente al art. 42, y más específicamente a lo dispuesto en sus núms. 1 y 7. Razón por la cual debemos comenzar por examinar el reparto constitucional de competencias en la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía entre el Estado y las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña en este punto.

18. Con carácter previo, no obstante, es preciso delimitar con claridad cuáles son esas otras entidades de crédito sobre las que versa la pretensión de inconstitucionalidad.

La Ley 26/1988 tuvo especial cuidado en precisar las entidades sujetas a sus normas de disciplina e intervención (como tuvimos ocasión de examinar en la STC 135/1992, fundamento jurídico 4.º). Las entidades de crédito quedaron definidas como «toda empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza». Noción general desarrollada por la propia norma, que conceptuó como tales entidades las siguientes: el Instituto de Crédito Oficial y las Entidades Oficiales de Crédito, los Bancos privados, las Cajas de Ahorro, las Cooperativas de crédito, las Sociedades de Crédito Hipotecario, las Entidades de Financiación, las Sociedades de Arrendamiento Financiero y las Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero (a tenor del art. 39 de la Ley 26/1988, que utilizó la técnica legislativa de dar nueva redacción al art. 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del Derecho vigente en materia de establecimientos de crédito —galicismo reemplazado por la palabra entidad— al de las Comunidades Europeas). Asimismo, el art. 41 de la misma Ley extendió la responsabilidad administrativa sancionable con arreglo a lo dispuesto en su Título I a las Sociedades de Garantía Recíproca y a las Sociedades de Reafianzamiento.

Sobre todas estas entidades versan los recursos de inconstitucionalidad promovidos por las Comunidades Autónomas recurrentes. Sin embargo, desde su fecha de interposición han sobrevenido cambios en las prescripciones legales. En la actualidad, el círculo de las entidades de crédito ha quedado reducido al Instituto de Crédito Oficial, a los Bancos, a las Cajas de Ahorro, y a las Cooperativas de crédito. La Ley de Coordinación Bancaria (Ley 3/1994, de 14 abril), cuyo art. 5 introdujo esta modificación y cuyo régimen jurídico ha sido desarrollado por el Real Decreto 692/1966, de 26 abril, acuñó simultáneamente la categoría de establecimientos financieros de crédito: «aquellas entidades que no sean

entidad de crédito y cuya actividad principal consista en ejercer, en los términos que reglamentariamente se determinen, una o varias de las siguientes actividades: a) La de préstamos y créditos, incluyendo crédito al consumo, crédito hipotecario y financiación de transacciones comerciales. b) Las de factoring, con o sin recurso. c) Las de arrendamiento financiero.... d) La de emisión y gestión de tarjetas de crédito. e) La de concesión de avales y garantías, y suscripción de compromisos similares». Estos establecimientos financieros de crédito no pueden, a diferencia de las entidades de crédito, captar fondos reembolsables del público, salvo mediante emisión de valores (disposición adicional primera de la Ley 3/1994). Transitoriamente, hasta el 31 diciembre 1996, conservan la condición de entidades de crédito las sociedades de crédito hipotecario, las entidades de financiación, las sociedades de arrendamiento financiero y las sociedades mediadoras del mercado de dinero.

Esta alteración sobrevenida de los preceptos impugnados en este proceso no reviste mayor significación, como por demás han manifestado las partes del proceso constitucional en el trámite abierto al efecto. En el presente caso, es indiferente que la ley defina con mayor o menor amplitud la categoría legal de «entidad de crédito», que acuñe o no el término «establecimiento financiero de crédito», y que asigne a unas u otras un ámbito típico de operaciones. Es evidente que el régimen de todas estas entidades se encuadra en la materia competencial de la ordenación del crédito, utilizada por el núm. 11 del art. 149.1 C.E., y por los Estatutos de Autonomía. Y es igualmente evidente que los recursos de inconstitucionalidad que han dado origen al presente proceso se referían a todas estas entidades, en cuanto sujetas —con mayor o menor amplitud— al régimen diseñado por la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito.

Por consiguiente, nuestro juicio en este punto se refiere a todas las entidades que forman el ámbito subjetivo de la Ley impugnada, a las que, de conformidad con la relativa imprecisión terminológica perceptible en la propia Ley 26/1988, denominaremos indistintamente entidades de crédito, entidades financieras, u otras denominaciones similares.

19. El art. 149.1.11.ª C.E. reserva al Estado como competencia exclusiva las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros. El contenido de esas bases alcanza «... tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios...», según hemos declarado ya en reiteradas ocasiones (inicialmente en la STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º, y más recientemente en las SSTC 49/1988, fundamento jurídico 2.º, y 135/1992, fundamento jurídico 1.º).

Partiendo de esta premisa, es claro que la desigual competencia de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña respecto a la ordenación y disciplina de unas u otras entidades de crédito, a que alude el Abogado del Estado, no deriva de que la redacción de sus Estatutos de Autonomía haya previsto, junto a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre las bases de la ordenación del crédito y banca, competencias diferenciadas sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito.

Esta distinción, en efecto, aparece recogida en los Estatutos de Autonomía del País Vasco [arts. 10.26 y 11.2 a)] y de Cataluña (arts. 10.1.4 y 12.1.6). Pero estos preceptos expresan así una dualidad competencial que, según dijimos en la STC 48/1988, fundamento jurídico 2.º, se explica por «... la dimensión social de

las Cajas y su proyección eminentemente regional, rasgos distintivos de estas entidades de depósito frente a otros intermediarios financieros», lo que ha propiciado, por lo demás, que «determinadas Comunidades Autónomas tengan atribuidas respecto a las Cajas competencias de las que carecen en relación con otras entidades de crédito» (Ver, igualmente, la STC 134/1992). Y en esta misma línea, en las SSTC 135/1992, fundamento jurídico 4.º, y 87/1993, fundamento jurídico 3.º a), destacamos que determinado tratamiento normativo especial de las Cajas de Ahorro y de las Cooperativas de crédito «... 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 ello se adecua a «... la distinta configuración de una y otras entidades desde el propio Texto constitucional, así como la mayor intensidad de las competencias comunitarias al respecto». Sin embargo, como añadimos en la STC 135/1992, fundamento jurídico 4.º, «no es este el caso... de Cataluña y el País Vasco, donde convergen con el Estado en la ordenación del crédito y la banca en los distintos niveles básicos, por una parte, y por la otra, de desarrollo y ejecutivo».

Sin embargo, y aun a pesar de la diferente efectividad que a uno y otro título competencial pueda atribuirse, lo cierto es que las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña tienen atribuidas competencias sobre «Cajas de Ahorro e Instituciones de crédito corporativo, público y territorial» y, además, sobre la «ordenación del crédito y banca». Materia ésta que engloba cuestiones relativas tanto a la estructura y organización, como a las funciones y actividad externa de las entidades de crédito, entidades que desbordan el círculo de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito. Comprendiéndose en esa actividad, entre otras, las normas de ordenación y disciplina de obligada observancia para ellas.

20. De manera que, sin perjuicio de que sobre una y otra competencia se proyecte, a su vez, la competencia estatal resultante del art. 149.1, núms. 11 y 13, C.E., y la exigencia de la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado, según ha declarado reiteradamente nuestra doctrina (singularmente, STC 1/1982, fundamentos jurídicos 1.º y 5.º, y STC 96/1984, fundamento jurídico 3.º), y sin perjuicio, asimismo, de las consecuencias hermenéuticas que cabe deducir del enunciado literal de los Estatutos de Autonomía sobre el sistema crediticio [art. 10.1.4 del E.A.C. «... en los términos que (la legislación básica del Estado) establezca», y art. 11.2.a del E.A.V. «... en los términos que (las bases) señalen], la dualidad de competencias en materia crediticia de las Comunidades Autónomas vasca y catalana legitima una posible diferenciación entre unas y otras entidades de crédito a efectos de la delimitación competencial (como se hizo en las SSTC 48/1988, fundamento jurídico 2.º, y 135/1992, fundamento jurídico 4.º; *in fine*) e incluso una mayor restricción de las competencias autonómicas según las entidades de crédito de que se trate.

Pero dicha dualidad competencial no permite, sin embargo, que esa diferenciación pueda traducirse —como se hace en el art. 42 y concordantes de la Ley 26/1988 impugnada— en la negación de toda competencia autonómica sobre todas las entidades financieras o de crédito que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito. La Ley no puede reservar al Estado la totalidad de las competencias en la materia sobre todas las entidades de crédito distintas a las Cajas de Ahorro y Cooperativas, al margen de sus características estructurales

y operativas, de sus ámbitos de actuación, y de los riesgos que conllevan para la estabilidad y la confianza en el sistema financiero.

Como se afirmó en la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º, cuando una Comunidad Autónoma ha asumido el desarrollo legislativo de las bases de la ordenación del crédito y la banca, cuya fijación es competencia del Estado, «es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad». Este principio general admite matizaciones, declaradas por la doctrina de este Tribunal, pues la intensidad de las bases dentro de una materia como es la de ordenación del crédito, banca y seguros, puede ser distinta para algunos aspectos, llegando incluso a regulaciones de detalle y exhaustivas, e incluso de ejecución, cuando ello es preciso para asegurar una normación uniforme en todo el territorio nacional (STC 135/1992, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º). Pero la interdicción del vaciamiento de la competencia autonómica, en sus facetas de desarrollo normativo y de ejecución, no puede ser desconocida o privada de toda relevancia.

Por las razones hasta aquí expuestas, no puede aceptarse el planteamiento del Abogado del Estado de que la competencia estatal que condiciona y subordina la competencia autonómica, según su propio título atributivo [art. 10.1.4 de E.A.C. y art. 11.2 a) del E.A.P.V.], a la forma concreta en que el Legislador estatal ejerza aquella competencia de ordenación, permite, incluso, una sustancial restricción de las competencias autonómicas hasta el punto de llegar al agotamiento de éstas en segmentos concretos de la materia, como aquí sería el caso. La competencia estatal sobre las entidades de crédito que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito es más intensa desde luego, como se deduce sin duda de su propio título atributivo [«en los términos que la misma (la legislación básica del Estado) establece/ señale», art. 10.1.4 del E.A.C y art. 11.2 a) del E.A.P.V.]. Pero esa mayor intensidad de la competencia estatal no justifica la declaración como básica de la totalidad de la Ley 26/1988, con relación a las restantes entidades de crédito en bloque. Esa determinación legal no constituye una sustancial restricción de las competencias autonómicas, hasta el punto de llegar al agotamiento de éstas en segmentos concretos de la materia. Supone, por el contrario, la negación pura y simple de toda competencia autonómica sobre las entidades de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, y por ende su total vaciamiento, en abierta contradicción con los Estatutos de Autonomía.

21. Por otro lado, tampoco puede aceptarse en su integridad la pretensión de las Comunidades Autónomas recurrentes en este punto. Sus demandas se sustentan en la necesaria equiparación de todas las entidades de crédito desde la perspectiva competencial. Equiparación de la cual deducen que, en aquellos ámbitos en que la Ley ha reconocido potestades de disciplina e intervención a las Comunidades Autónomas respecto de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito, debería reconocer igualmente dichas potestades sobre las restantes entidades crediticias.

Este planteamiento, en principio y en sus estrictos términos, no puede ser aceptado. Como ya dijimos más atrás, es perfectamente legítima una distinta intensidad de la competencia estatal cuando se proyecta sobre entidades crediticias que no son Cajas de Ahorro ni Cooperativas de crédito. Preciso es recordar, una vez más, que en la delimitación de la competencia autonómica en materia de Cajas y Cooperativas concurren especiales

circunstancias características, que no se dan normalmente en el caso de la Banca u otras entidades crediticias, como son la tradicional vinculación de aquellas entidades con determinados ámbitos territoriales (provincias o regiones), su naturaleza u origen fundacional, y la frecuente vinculación de aquellas entidades a los fines públicos o institucionales de los entes fundadores de las respectivas Comunidades Autónomas. Lo que explica el carácter específico de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros (SSTC 48/1988, 49/1988, 135/1992), así como las peculiaridades propias de las Cooperativas de crédito (STC 155/1993, fundamento jurídico 1.º).

Por ello, no puede pretenderse una asimilación mecánica o automática, desde la perspectiva competencial, entre Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito, por una parte, y los Bancos y otras entidades del sector financiero, por otra, de modo que el ámbito competencial estatutariamente asumido por las Comunidades Autónomas haya de ser, por imperativo constitucional, idéntico en ambos casos. Por ende, tampoco puede aceptarse que todas aquellas potestades reconocidas a las Comunidades Autónomas, bien en materia de creación y organización de dichas entidades crediticias, bien en lo relativo a su control, disciplina e intervención, habrían de extenderse igualmente a las restantes entidades del sector del crédito.

22. Sólo cabe concluir, por todas estas razones, que la falta de mención a las restantes entidades financieras o de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, que se aprecia en el art. 42 de la Ley 26/1988, supone una asunción implícita de las competencias respecto de ellas por parte del Estado. Asunción de competencias que resulta contraria al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, en cuanto determina lisa y llanamente el total vaciamiento de la competencia autonómica previamente reconocida y asumida en los Estatutos de Autonomía en materia de ordenación del crédito, al desconocer absolutamente la Ley impugnada cualquier posibilidad de actuación de las Comunidades Autónomas respecto de todas las entidades que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito. Esta conclusión obliga a precisar el contenido y alcance del fallo que debemos pronunciar.

En efecto, los términos en que aparece redactado el art. 42 de la Ley 26/1988 no niegan expresamente las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes sobre otras entidades del sector crediticio, si bien cabe observar que se limita a efectuar una mención expresa y limitada a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito, omitiendo, por el contrario, toda indicación relativa a las restantes entidades crediticias.

Esta redacción ha ocasionado que tanto el Gobierno Vasco como la Generalidad de Cataluña consideren inconstitucionales los silencios de la Ley, y en particular los de su art. 42. La inconstitucionalidad se predica así, no de la mención expresa a las Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito que se efectúa en los correspondientes incisos de los apartados 1 («respecto de Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito»), 2 («respecto de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito»), 3 («sobre las entidades citadas») y 7 («en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito») del art. 42 de la Ley 26/1988, sino del hecho de que sólo se mencione a éstas, sin ninguna referencia a las restantes entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley. Por ello, la Generalidad de Cataluña pide, con buen criterio, que se declare la inconstitucionalidad del primer inciso del art. 42.1 de la Ley 26/1988, y otros preceptos por conexión, «en lo que respecta a las entidades de

crédito que no tienen la consideración de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito».

Al recaer la declaración de inconstitucionalidad sobre un precepto que excluye a las Comunidades Autónomas de un ámbito competencial reconocido en sus Estatutos de Autonomía, y no —como es la regla— sobre lo que el texto dice expresamente (STC 11/1981, fundamento jurídico 4.º), este Tribunal no debe entrar siquiera a examinar cuál haya de ser la regulación básica de las potestades de disciplina e intervención respecto a las entidades de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito. Ese juicio implicaría la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y por ende la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (STC 45/1989, fundamento jurídico 11).

23. La inconstitucionalidad del precepto, pues, debe ser remediada por el Legislador, en uso de su libertad de configuración normativa. Son las Cortes Generales a quienes corresponde, en primer lugar, determinar cuál haya de ser la legislación básica en materia de disciplina e intervención respecto de aquellas entidades de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, atendiendo a la estructura, funciones y ámbito de las distintas entidades, a las obligaciones cuyo cumplimiento se garantiza, y a todos los demás factores que resultan relevantes para configurar una ordenación básica del crédito y la banca adecuada a los intereses generales.

Esta tarea legislativa que corresponde a las Cortes debe ser llevada a término dentro de un plazo de tiempo razonable y, evidentemente, debe respetar el orden constitucional de competencias en la materia, cuya garantía queda confiada en último término a la función de control que corresponde a este Tribunal: «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico», pero «en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución» (STC 32/1981, fundamento jurídico 6.º).

Todo ello nos conduce a que, no obstante la declaración de inconstitucionalidad del art. 42 de la Ley 26/1988, no proceda, sin embargo, la de su nulidad en lo que de regulación expresa en él se contiene (STC 45/1989, fundamento jurídico 11). Por lo que se refiere a la planteada inconstitucionalidad, por conexión, de los arts. 18, 25 y 26 L.D.I.E.C., tan sólo cabe señalar que su texto es inocuo competencialmente. La legislación que debe remediar la inconstitucionalidad del art. 42 de la Ley 26/1988 debería ser suficiente para evitar cualquier inconstitucionalidad por conexión de los restantes preceptos de la Ley estatal.

24. Las Comunidades Autónomas formulan, asimismo, impugnaciones dirigidas contra otros preceptos de la Ley 26/1988, por cercenar sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre entidades distintas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito. Aunque algunas de estas impugnaciones ya han sido examinadas, desde la perspectiva de las competencias autonómicas sobre estos dos tipos de entidades de crédito, corresponde ahora hacerlo desde la competencia más general que ostentan el País Vasco y Cataluña en materia de ordenación del crédito.

Las cuestiones más graves las suscita el art. 43 L.D.I.E.C. Como ya hemos visto en el sumario jurídico 13, este precepto somete la creación de todas las entidades de crédito a una previa autorización administrativa, y a un sistema de control, inspección y registro (hoy, tras la reforma introducida por la Ley 3/1994, también recogido en el nuevo art. 43 bis). Los recursos no atacan

el contenido sustantivo de la regulación estatal. Impugnan que la potestad autorizatoria haya sido confiada al Ministro de Economía y Hacienda, y que las potestades de supervisión correspondan al Banco de España. Alegan que estas habilitaciones legales en favor de autoridades estatales, respecto de las entidades financieras distintas a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito domiciliadas en sus respectivos territorios, vulneran sus competencias. Y entienden que la cláusula «sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas», que enuncia la Ley (originalmente en su art. 43.5, hoy en el art. 43.bis.8 *in limine*), no es suficiente para evitar la vulneración de sus competencias estatutarias.

25. La autorización estatal para la creación de nuevas entidades financieras o de crédito, que no excluye otras intervenciones administrativas y, entre ellas, la autonómica, no puede considerarse ajena al ámbito competencial estatal sobre las bases de la ordenación del crédito, aun a pesar de su carácter ejecutivo. Así lo hemos declarado en la STC 155/1993, fundamento jurídico 6.º, en consonancia con la doctrina constitucional que allí se detalla [SSTC 135/1992 y 178/1992 y sobre todo STC 86/1989, fundamento jurídico 13 a)], y porque «la constitución de nuevas entidades crediticias, por su incidencia en la política financiera en todo el territorio nacional, necesariamente queda reservada a las autoridades estatales en la materia».

La redacción originaria del art. 43 de la Ley 26/1988 no dejaba de provocar, empero, disonancias en el orden constitucional de competencias, habida cuenta que el Ministro de Economía y Hacienda podía otorgar o denegar la autorización con absoluta discrecionalidad, pues el texto de la Ley no le sometía a ningún criterio de decisión. La discrecionalidad es una modalidad de ejercicio de las potestades administrativas que no puede, por sí misma, habilitar potestades en favor de los órganos estatales o de los autonómicos, como afirmamos en el contexto de la ordenación del crédito en la STC 135/1992, fundamento jurídico 3.º Y cuando «sobre un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional, pues una potestad sin límites es incompatible con la idea misma de distribución del poder público y es incompatible con la esencia del Estado de las Autonomías» [STC 149/1991, fundamento jurídico 4.º B) e) y 9.º D)].

Sin embargo la Ley 3/1994, que adaptó la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito al Derecho comunitario europeo, ha modificado sustancialmente el precepto impugnado, en contra de lo que afirman los órganos recurrentes, quienes no han interpuesto recurso contra este extremo de la Ley de adaptación. El problema nacido de la absoluta discrecionalidad estatal ha desaparecido, al quedar sustituido el sistema de total discrecionalidad ministerial por un sistema en que la autorización depende de la apreciación de los distintos factores establecidos por la ley, como son la existencia de una buena organización administrativa y contable de las nuevas entidades, y la idoneidad de sus administradores y sus accionistas significativos. Por consiguiente, no se requiere un juicio sobre este extremo en el presente proceso constitucional (STC 385/1993, fundamento jurídico 2.º).

26. Las potestades de supervisión del Banco de España, bajo el control del Ministerio de Economía y Hacienda mediante la vía de los recursos administrativos, que constituyen el segundo aspecto cuestionado del art. 43 [(y del art. 43 bis) de la Ley 26/1988], no vulneran

el orden constitucional de distribución de competencias. Las razones son claras.

La inscripción de las entidades de crédito en los registros del Banco de España es un complemento lógico e indispensable de la ordenación estatal del crédito, cuyo carácter básico en este punto no ofrece duda, con mayor razón que en lo tocante a Cajas de Ahorro (como analizamos en el fundamento jurídico 13). La inscripción de las entidades financieras acompaña a la autorización para su creación, la cual, como acabamos de ver, ha sido atribuida válidamente por la Ley al Ministerio de Economía y Hacienda. Además, el al en el registro ofrece un instrumento adecuado para que las autoridades estatales, y aun las autonómicas con competencia en la materia, puedan ejercer con eficacia sus potestades de supervisión sobre las entidades que operan en el sistema financiero [(SSTC 48/1988, fundamento jurídico 6.º c), y 155/1993, fundamento jurídico 7.º].

Por su parte, las disposiciones del art. 43 bis L.D.I.E.C. en cuestión se limitan a facultar a las autoridades estatales a controlar e inspeccionar a las entidades de crédito. No definen el ámbito que alcanzan las potestades estatales, que lógicamente ha de entenderse limitado por el orden constitucional de competencias, ya que en esta concreta materia las funciones de vigilancia, inspección y control no pueden separarse de las competencias sustantivas de ordenación del crédito a las que sirven. Lo cual no impide un elevado grado de colaboración entre las Administraciones con competencias coincidentes, que como antes hemos recordado, es consustancial con el Estado complejo que instaura la Constitución, y que se ve facilitada porque los hechos detectados por un inspector pueden ser válidamente constatados y denunciados ante cualquiera de las Administraciones, a resultas de cuál de ellas resulte ser la competente para sancionar las conductas descubiertas (SSTC 113/1983, fundamento jurídico 2.º, y 249/1988, fundamento jurídico 5.º).

En el propio sector de la ordenación del crédito hemos tenido ocasión de indicar, en esa misma línea, que la potestad de controlar o verificar si se cumplen las disposiciones vigentes es inherente a la competencia de ejecución, y que no vulnera el bloque de la constitucionalidad si su ejercicio no impide o dificulta el ejercicio de sus competencias por parte del otro poder público (STC 134/1992, fundamento jurídico 3.º). Más concretamente, hemos resuelto ya que las competencias de información e inspección que corresponden al Banco de España no perjudican la potestad que ostentan las autoridades autonómicas para controlar el cumplimiento de aquellas normas de ordenación del crédito cuya ejecución les corresponde (STC 1/1982, fundamento jurídico 13).

Por supuesto, la futura legislación que debe remediar la inconstitucionalidad del art. 42 L.D.I.E.C. podrá delimitar con mayor precisión el alcance de la actuación de los funcionarios estatales, así como desarrollar las deseables fórmulas de colaboración entre las Administraciones implicadas en la esencial tarea de preservar el funcionamiento ordenado y sin fraudes del sistema financiero, en la línea apuntada por la disposición adicional primera de la Ley 31/1985, que prevé la celebración de convenios para facilitar el control de determinadas entidades, y que recoge asimismo la Ley 26/1988, en su art. 42.4 (cuya constitucionalidad hemos confirmado en el fundamento jurídico 8.º de esta Sentencia) y en el actual art. 43 bis, apartado 8. Las autoridades competentes para reprimir las infracciones a la disciplina del crédito están obligadas a colaborar, para asegurar el cumplimiento de la normativa en su ámbito respectivo de competencia, ya que el reparto de competencias propio del Estado de las Autonomías

nunca puede conducir a la impunidad de quienes infringen la ley [STC 149/1991, fundamento jurídico 6.º a)].

27. La disposición adicional segunda establece una serie de previsiones sobre el accionariado de las entidades de crédito que revisten la forma de sociedades anónimas. En la actualidad, tras la modificación efectuada por la Ley 3/1994, de 14 abril, que derogó varios de sus apartados, la disposición prescribe que las acciones que representan el capital deben ser nominativas, y que las entidades deben hacer públicas las participaciones cruzadas con otras entidades de crédito (apartados 1 y 3, respectivamente).

Estas normas no exceden de la competencia estatal. La norma relativa a los títulos representativos del capital social se encuentra justificada por la exclusiva competencia estatal sobre legislación mercantil, reservada por el art. 149.1.6.ª C.E. (STC 14/1986, fundamento jurídico 9.º). Que las entidades de crédito deban hacer pública la participación de otras entidades financieras en su capital, y las que ellas poseen en otras entidades del sector, es una norma básica para obtener los fines de transparencia y eficiencia que inspiran la ordenación estatal del crédito (STC 96/1984, fundamento jurídico 6.º). Y que la forma y los plazos en que las entidades deben suministrar esa información las determine el Gobierno no excede el ámbito de lo básico, dado que esas determinaciones son mero complemento de la norma básica, y deben adaptarse a factores coyunturales del sector (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, y 1/1982, fundamento jurídico 1.º).

28. En cuanto a la disposición adicional tercera, que de igual forma es declarada básica por la disposición adicional decimotercera, su apartado 1 ha quedado sin sentido tras la derogación del art. 48 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, llevada a cabo por la Ley 3/1994. En cuanto a su apartado 2, es evidente que la previa autorización del Banco de España para los acuerdos entre firmas bancarias sobre absorciones y fusiones resulta inobjetable, a tenor del art. 149.1.11.ª C.E., dada la manifiesta trascendencia para el sistema financiero en su conjunto de este tipo de operaciones.

29. La disposición adicional sexta, por su parte, prohíbe a determinadas entidades financieras que reciban fondos del público en forma de depósito u otras análogas, «a la vista, por plazo indeterminado o por plazo inferior al que se determine por el Ministerio de Economía y Hacienda. Dicho plazo no será, en ningún caso, inferior a un año».

No es necesario precisar si este precepto ha quedado, o no, derogado tácitamente por la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, de adaptación a la Directiva de la CEE 89/646 de coordinación bancaria, que aguza la prohibición sin referencia a plazo ninguno, ni sobre sus efectos transitorios. Es suficiente con constatar que la definición de las operaciones, que pueden constituir lícitamente el objeto social de los distintos intermediarios financieros constituye, sin lugar a dudas, norma básica del sector del crédito (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 3.º, y 49/1988, fundamento jurídico 2.º), cuya concreción temporal puede ser lícitamente deferida a una autoridad estatal para que complemente la norma legal con carácter general, atendiendo a la evolución coyuntural del sector y a los rápidos cambios que se suceden en el sistema financiero.

30. La disposición adicional séptima regula los contratos de arrendamiento financiero. Las normas que dis-

ciplinan este tipo de contratos, con carácter general y abstracto, no forman parte de la ordenación del crédito. Son parte integrante, por el contrario, de la legislación mercantil, que incluye «la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales» (STC 37/1981, fundamento jurídico 3.º). Por ende, la competencia para dictarlo corresponde en exclusiva a las Cortes Generales, de conformidad con el art. 149.1.6 C.E.

Cuestión distinta suscitan las normas que regulan las sociedades de arrendamiento financiero (principalmente, en el apartado 8 de esta disposición, modificada por la Ley 3/1994), así como las distintas habilitaciones que la disposición adicional examinada enumera en favor del Gobierno de la Nación (especialmente, sus apartados 2, sobre duración mínima de los contratos, y 9, sobre el régimen de las sociedades de arrendamiento financiero). Estas normas son, por su contenido y finalidad, normas de ordenación del crédito (SSTC 37/1981, fundamento jurídico 3.º, y 14/1986, fundamento jurídico 7.º). Por lo cual, se encuentran sometidas al orden constitucional de competencias que han establecido la Constitución, en su art. 149.1.11, y los correlativos artículos de los Estatutos de las Comunidades Autónomas recurrentes.

Desde la perspectiva que ofrecen los preceptos del bloque de la constitucionalidad, nada hay que objetar a que las Cortes Generales hayan definido la estructura y funciones de ese tipo de intermediario financiero que son las sociedades de arrendamiento financiero o leasing, y los aspectos fundamentales de su actividad (así como la previsión de que otras entidades pueden, igualmente, desarrollar este tipo de operaciones en concurrencia con las sociedades especializadas en ellas, según el apartado 10 de esta disposición adicional séptima), pues estos elementos forman parte, sin duda, de las bases de la ordenación del crédito (STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º). Tampoco contradice el orden constitucional de competencias la amplia habilitación que efectúa el apartado 9 de esta disposición, en favor de la potestad reglamentaria del Gobierno, para concretar la ordenación legal básica de este tipo de entidades (STC 135/1992, fundamento jurídico 3.º).

Finalmente, el apartado 2 de esta disposición adicional habilita al Gobierno para establecer otros plazos mínimos de duración de los contratos de arrendamiento financiero, superpuestos a la duración mínima de dos o diez años, según recaigan sobre bienes muebles o inmuebles, que impone con carácter general y abstracto la Ley. Esta previsión legal no excede las bases de la ordenación del crédito, ya que el Gobierno puede concretar y cuantificar las medidas contenidas en la regulación básica del crédito (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), siempre que se interprete que la finalidad de «evitar prácticas abusivas» a que se refiere la Ley atiende a ordenar las relaciones entre las distintas entidades del sector financiero.

Resta añadir, finalmente, que constatada la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias de las Disposiciones adicionales impugnadas, ningún reparo cabe ya oponer a la disposición adicional decimotercera.

C) El conflicto positivo de competencias sobre el Real Decreto de creación de Bancos.

31. En estrecha conexión con la impugnación del art. 43 de la Ley 26/1988, ya analizada en esta Sentencia, el Gobierno Vasco ha planteado, asimismo, con-

flicto positivo de competencia respecto del Real Decreto 1.144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras. La controversia competencial queda delimitada por las siguientes cuestiones: en primer lugar, por la relativa a la suficiencia o no del rango meramente reglamentario de la norma para fijar las bases de la materia; en segundo lugar, por la corrección constitucional de la norma reglamentaria al no hacer declaración alguna sobre el carácter básico de sus preceptos y no poderse, además, inferir de su estructura ese carácter; en tercer lugar, por el exceso en la fijación de lo básico en que incurren determinadas previsiones de la norma reglamentaria (arts. 2, 3 y 6 y, por conexión, arts. 7 y 8), vulnerando así la competencia autonómica de desarrollo normativo resultante del art. 11.2 a) del E.A.V.; y en cuarto lugar, por atribuir en su integridad a órganos de la Administración estatal una serie de funciones ejecutivas que, por su propio carácter, corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco (las previstas en los arts. 1, 3, 4, 6, 7, 8 y 9).

La mayoría de estas cuestiones ha perdido su sustancia, a causa de los cambios legislativos sobrevenidos tras la interposición del conflicto. La Ley 3/1994, de 14 abril, de adaptación a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria 89/646 CEE, ha reescrito enteramente el art. 43 de la Ley sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, añadiendo el art. 43 bis, que son los preceptos que desarrolla el reglamento en conflicto. Como hemos indicado en el fundamento jurídico 25, estas modificaciones de la Ley 26/1988 implican una alteración profunda del sistema legal de autorizaciones para crear entidades de crédito. En su desarrollo, ha sido dictado el Real Decreto 1245/1995, de 14 julio, sobre creación de bancos, activo transfronterizo y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito, que derogó el Real Decreto de 1988 que había dado origen al conflicto, reemplazándolo por una nueva reglamentación, en consonancia con los nuevos arts. 43 y 43 bis L.D.I.E.C. Ni la Ley 3/1994, ni el Real Decreto que la desarrolló en este punto, han sido atacados ante este Tribunal por el Gobierno Vasco.

Es cierto que la falta de impugnación de disposiciones posteriores no impide resolver la controversia competencial, si ésta permanece viva (SSTC 165/1994, fundamento jurídico 2.º). Pero, evidentemente, el conflicto sólo puede ser resuelto en la medida en que permanece vivo, careciendo de todo interés público la resolución de cuestiones periclitadas. Por lo que sólo procede pronunciarse sobre el último aspecto de la reivindicación competencial promovida por la Comunidad Autónoma, pues las restantes han perdido su sentido, atendido el nuevo tenor literal de los arts. 43 y 43 bis de la Ley 26/1988, y la disposición final segunda del Real Decreto 1.245/1995.

32. Planteado en estos términos el conflicto, las dos primeras cuestiones suscitadas no presentan, en realidad, sino un alcance abstracto y general y sin proyección efectiva respecto del articulado de la norma reglamentaria impugnada.

Ante todo, la regulación aquí contemplada requiere un tratamiento unitario y por tanto puede considerarse materialmente básica; la especialidad técnica de la materia permite, por sus propias características de complejidad y variabilidad según las cambiantes circunstancias de la ordenación de la economía, una colaboración más

intensa del reglamento en la determinación de la normativa básica. Ha de rechazarse, por ello, el primero de los alegatos mantenido por el representante del Gobierno Vasco.

Pasamos así al segundo de los reproches de inconstitucionalidad centrado en la falta de declaración en la propia norma reglamentaria del carácter básico de sus preceptos.

Es cierto que, como hemos recordado en la reciente STC 203/1993, fundamento jurídico 4.º, desde la STC 69/1988 ha quedado asentada la doctrina de que la definición de las bases requiere que se realice «con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias (...) de forma que es misión de este Tribunal procurar (...) que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal y reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura». De ahí que, como se dijo, entre otras, en la STC 15/1989, fundamento jurídico 3.º, una vez logrado, con el transcurso del tiempo, un sustancial avance en la construcción del sistema autonómico, se imponga la necesidad de que la correspondiente norma establezca de un modo expreso su carácter de básica o bien que aquel carácter se infiera con naturalidad de su propia estructura. Lo cual significa que en su labor de revisión, en esta materia, debe este Tribunal examinar ante todo si se cumple la exigencia del carácter formal de las bases y, en el caso de que la respuesta a este interrogante sea afirmativa, si materialmente lo son, debiendo subrayarse en punto a la primera indagación que una norma podrá considerarse como base en una determinada materia cuando exista una expresa designación de su carácter o cuando se produzca la natural inferencia del mismo, por lo cual habrá de examinarse la estructura de la norma, su contexto y los demás datos que permitan descubrir, con naturalidad, la decisión del Legislador al respecto.

Siendo ésta la doctrina, la constatación de que en el Real Decreto 1144/1988 no aparece precisión alguna acerca del carácter básico de sus preceptos no puede determinar, sin más, la inconstitucionalidad de la norma por infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) o, en todo caso, la declaración de su carácter no básico y, por tanto, su inaplicabilidad directa, pues, a pesar de ello, no cabe excluir que del contenido mismo de sus previsiones pueda claramente deducirse ese carácter, como así acontece en el presente caso.

33. La alegación de que el orden constitucional de distribución de competencias se ha visto vulnerado, porque determinadas previsiones del Real Decreto 1.144/1988 (y ahora el 1.245/1995) reservan en su integridad a órganos de la Administración estatal funciones que, dado su carácter ejecutivo, corresponden al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma Vasca, no puede prosperar. Sin necesidad de reiterar nuevamente argumentos y consideraciones ya expuestos en esta misma Sentencia, la conclusión a la que hemos de llegar es idéntica a la alcanzada al examinar el art. 43 de la Ley 26/1988, de la que el reglamento en conflicto no es sino un mero desarrollo.

De una parte, el art. 1, al establecer que la autorización para la creación de bancos corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España, imponiendo la obligación de la inscripción de dichas entidades en el registro especial del Banco de España, no hace sino reiterar, con mayor especificación, lo ya dispuesto en el art. 43 de la Ley 26/1988, de 29 de julio. Por lo que hay que descartar su pretendida inconstitucionalidad, en atención a idénticos argumentos a los expuestos en el precedente fundamento jurídico 25 de esta misma Sentencia.

Asimismo, debe quedar también automáticamente rechazada la impugnación de los artículos que detallan los requisitos cuyo incumplimiento da lugar a la denegación de la autorización administrativa, que se limitan a desarrollar los introducidos en la Ley por la reforma operada en 1994. Siendo, en fin, competencia del Estado central tanto la autorización como la denegación, no menos evidente es que la tramitación de las pertinentes solicitudes debe igualmente corresponder a los correspondientes órganos estatales.

En cuanto a las limitaciones temporales a la actividad de los bancos de nueva creación, las previsiones reglamentarias no son en modo alguno reprochables. Estas limitaciones son exigencias que atienden directamente a prevenir y a garantizar la solvencia de los bancos en sus primeros años de puesta en funcionamiento, lo cual denota el carácter básico del precepto. Que la ejecución de esas previsiones se encomiende al Banco de España, a cuya posición institucional como vértice del sistema crediticio y bancario se ha referido reiteradamente nuestra doctrina (por todas, la reciente STC 135/1992, fundamento jurídico 3.º), resulta de todo punto indisociable de la propia previsión de tales medidas. Por consiguiente, la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito da plena cobertura al ejercicio de las señaladas funciones por el Banco de España.

Finalmente, las razones expuestas avalan la plena adecuación al orden constitucional de distribución de competencias de los artículos que atribuyen al Ministro de Economía y Hacienda, previo informe o propuesta, según los casos, del Banco de España, la autorización de filiales, sucursales y oficinas de representación de entidades de crédito extranjeras.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, y en consecuencia:

a) Declarar la inconstitucionalidad, con los efectos que se indican en los fundamentos jurídicos 22 y 23, del art. 42, en cuanto desconoce las competencias en la materia de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña respecto de otras entidades de crédito distintas a las Cajas de Ahorro o a las Cooperativas de crédito.

b) Que son constitucionales: el art. 42.2, interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico

co 7.º de esta Sentencia; el art. 43 bis, apartado 8, segundo inciso, interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 13.

c) Desestimar los recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás.

2.º Declarar que las competencias ejercidas en el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras, corresponden al Estado.

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

Dada en Madrid, a treinta de mayo de mil novecientos noventa y seis.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.