

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva.

2.º Anular los Autos dictados por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), de 17 de junio y 23 de septiembre de 1994, en el proceso registrado con el núm. 4.420/94.

3.º Restablecer a la recurrente en su derecho fundamental, retrotrayendo las actuaciones judiciales al momento procesal oportuno, para que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia proceda, de conformidad con el art. 24.1 C.E., a continuar la sustanciación del recurso contencioso-administrativo.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y siete.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

6815 *Pleno. Sentencia 37/1997, de 27 de febrero de 1997. Conflictos positivos de competencia núms. 456/1988 y 462/1988 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación, el primero, con la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica y, el segundo, con los arts. 1 y 2.2 y la Disposición adicional del mismo Real Decreto.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia núms. 456/1988 y 462/1988, acumulados, promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Ion Gurutz Echave y Aranzábal, y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, en relación, el primero, con la Disposición adicional del Real

Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica y, el segundo, con los arts. 1 y 2.2 y la Disposición adicional del mismo Real Decreto. Ha comparecido el Letrado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 15 de marzo de 1988, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Letrado don Ion Gurutz Echave y Aranzábal, en nombre del Gobierno Vasco, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

2. Los términos del conflicto, según resulta de la demanda y documentación adjunta, se resumen en lo siguiente:

El escrito del Gobierno Vasco se inicia con una exposición de los antecedentes normativos en el ámbito de la compensación bancaria en la que se destaca que: a) Las instituciones y organizaciones de compensación bancaria son asociaciones creadas por los Bancos y Cajas de Ahorro; b) por razón de la relevancia de las operaciones bancarias y en uso de su facultad de ordenación del crédito y la banca, la Administración ha intervenido en tales sistemas compensatorios, no imponiendo el establecimiento de estas instituciones y organizaciones, sino tutelando su existencia, y c) por tanto, las funciones atribuidas al Banco de España en relación a la autorización de instituciones similares a las Cámaras de Compensación (oficiales y privadas), procedimientos, organizaciones o servicios compensadores lo son en razón de las funciones de ordenación del crédito y la banca que competen al Estado.

El escrito se centra, a continuación en el examen del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, señalando, en primer lugar, que su publicación obedece a una primera causa: De un lado, a la necesidad de poner al día la normativa que regula las instituciones y organizaciones de compensación bancaria. Necesidad que deriva no tanto de la presunta obsolescencia de las normas reguladoras de las Cámaras de Compensación cuanto de un desarrollo tecnológico que permite sustituir la presentación material, para su compensación, de efectos mercantiles en un lugar concreto (la sede de la Cámara) por la transmisión de información en forma de registros magnéticos. Así, los «procedimientos, organizaciones o servicios» de compensación diferentes de las Cámaras y previstos con carácter residual en el segundo párrafo del art. 2 de la Orden de 2 de febrero de 1949 tienden a convertirse en los protagonistas de las operaciones compensatorias. Esta tendencia impone una reforma de la regulación normativa de la compensación bancaria que pasa por reconocerla expresamente, incluso, anticiparse a su real implantación, como pretende hacer, precisamente, el Real Decreto 1369/1987.

De otro, el art. 2.2 del Real Decreto determina la posibilidad de compensar a través del Sistema Nacional de Compensación Electrónica las letras de cambio, pagarés y cheques que presenten las entidades miembro, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/1985, Cambiaria y del Cheque, regulando en su art. 6 las cuestiones relativas a la declaración en la que se deniegue el pago de aquellos documentos presentados a compensación

en el Sistema Nacional, de conformidad con lo previsto en los arts. 51 y 146 c) de la citada Ley 19/1985. La declaración de impago de una letra, cheque o pagaré —continúa el escrito— efectuada por la Cámara de Compensación (o el Sistema Nacional) produce los mismos efectos que el protesto notarial (evita el perjuicio del título) y constituye una de las grandes innovaciones que introduce la Ley Cambiaria y del Cheque. Para posibilitar este «protesto alternativo», la Disposición final primera de la Ley 19/1985 determina que «reglamentariamente se regularán las Cámaras o sistemas de compensación y la forma en que habrán de presentarse en ellos las letras de cambio». El Real Decreto 1369/1987 tiene también su origen en este mandato legal.

El Real Decreto crea y regula un sistema de compensación electrónica cuyo ámbito geográfico se extiende a todo el territorio del Estado y con arreglo al cual se compensarán mediante procedimientos electrónicos todos aquellos documentos, medios de pago y transmisiones de fondos que presenten al mismo las entidades miembro. En línea con la tradición normativa en la materia, la pertenencia al Sistema es voluntaria (art. 3), permaneciendo simultáneamente en activo las Cámaras de Compensación (oficiales y privadas), así como los procedimientos y sistemas que, voluntariamente, convengan las entidades financieras para compensar medios de pago entre sí (Disposición adicional). No obstante —y esto es una novedad— el Sistema pierde la consideración de Asociación de Bancos para convertirse en una organización creada, regulada, administrada y gestionada por el Estado, a través del Banco de España.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 1.2, en relación con la Disposición final, es esencial a la inteligencia de esta norma comprobar que los efectos para el ejercicio de las acciones cambiarias previstas en los arts. 51 y 146 c) de la Ley 19/1985 sólo se producirán respecto de aquellos documentos que se presenten a compensación a través del Sistema Nacional. La presentación en una Cámara de Compensación o institución similar producirá únicamente efectos entre las entidades de crédito asociadas, pero no respecto de los créditos a que responden aquellos documentos, exigiéndose, por tanto, para evitar su perjuicio, levantar el oportuno protesto notarial.

De esta forma, continúa el Gobierno Vasco, puede concluirse que el panorama de las organizaciones de compensación bancaria queda definido por: a) Las Asociaciones constituidas por entidades de crédito para compensación de medios de pago (Cámaras de Compensación Bancaria, instituciones similares y otros sistemas), y b) el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, organismo dependiente del Estado, a través del Banco de España. Ambos tipos de instituciones cumplen la función de organismos compensadores de medios de pago, pero sólo la compensación a través del Sistema Nacional produce los efectos previstos en la Ley 19/1985 respecto de su presentación al pago y del ejercicio de las acciones cambiarias.

El Gobierno Vasco se detiene, a continuación, en el análisis de la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, objeto de conflicto. En dicha Disposición se declara que las actuales Cámaras de Compensación podrán seguir desarrollando sus funciones habituales de acuerdo con la normativa específica que les sea de aplicación. Se dispone, asimismo, que podrán compensarse en el Sistema Nacional los documentos, medios de pago o transmisión de fondos apoyados en soporte electrónico para cuya compensación existan normas en el Sistema Nacional, sin perjuicio de que dos o más entidades convengan de forma voluntaria en definir un sistema para compensar entre sí medios de pago. Esta posibilidad,

a juicio del Gobierno Vasco, deriva tanto de lo que resulta de los arts. 1.195 a 1.202 del Código Civil como de los principios de autonomía de la voluntad y libre pacto, base de la compensación voluntaria.

Sin embargo, en el inciso final de la Disposición se establece que «tanto la modificación del presente ámbito de actuación de las Cámaras hoy existentes como los Convenios entre entidades para crear sistemas de compensación electrónica diferentes del nacional quedarán sometidos a la previa autorización del Banco de España». Para el Gobierno Vasco, la función de autorización se enmarca claramente en la actividad administrativa de ordenación del crédito y la banca, al hacer referencia a una función de tutela sobre la articulación operativa de sistemas electrónicos que posibiliten la compensación, tratándose de un aspecto instrumental que en nada afecta a la legislación civil y mercantil, que, en cuanto tal, no precisa de tutela administrativa alguna; lo que, en su caso, integrará la legislación civil y mercantil será la regulación del instituto jurídico de la compensación, pero en ningún caso la exigencia de intervención administrativa prevista en la Disposición adicional.

El escrito del Gobierno Vasco se detiene, a continuación, en el examen del reparto competencial operado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco en esta materia. Se alega, en esta línea, que la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases de la ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11) y, en concordancia, el Estatuto atribuye al País Vasco, desde una óptica institucional, la competencia exclusiva sobre 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 (art. 10.26), y, también, conforme al art. 11.2 a) E.A.P.V., desde la óptica de la actividad, el desarrollo legislativo y la ejecución en su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalen, en materia de ordenación del crédito y la banca.

Es evidente, para el Gobierno Vasco, que la Constitución ha querido dar una presencia activa a las Comunidades Autónomas en la ordenación del crédito y la banca, reservando, en consecuencia, exclusivamente al Estado la determinación de las bases en esta materia; presencia que deberá concretarse en cada Estatuto, como así se ha hecho en los arts. 10.26 y 11.2 a) E.A.P.V. al dotar al País Vasco de competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases.

Con independencia de cuál pueda llegar a ser el alcance de tales bases (teniendo en cuenta, además, el posible entrecruzamiento de otros títulos competenciales reservados al Estado, como pueda ser el contenido en el art. 149.1.13 C.E.), no pueden llegar a negar con carácter general la posibilidad de su desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma del País Vasco, es decir, la posibilidad de que por esta Comunidad se dicten normas disciplinadoras en la materia (STC 1/1982).

Pero, continúa el Gobierno Vasco, la competencia asumida por el País Vasco incluye la ejecución tanto de las normas básicas establecidas por el Gobierno como de las normas dictadas en desarrollo de aquéllas por la propia Comunidad Autónoma. Y es en este campo de la ejecución en el que se inscribe la función autorizatoria de los Convenios que la Disposición adicional atribuye al Banco de España. Reconoce el Gobierno Vasco que este Tribunal ha declarado en varias ocasiones que la competencia estatal de fijación de bases puede incluir, en ocasiones, actividades de ejecución. Pero esta posibilidad ha de entenderse de forma sumamente limitada y restrictiva por cuanto supone una alteración radi-

cal del reparto competencial existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ha de venir motivado necesariamente por tratarse de la única manera de garantizar la conclusión de los intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito y la banca. Y, a juicio del Gobierno Vasco, no se alcanza a ver en qué medida la función autorizadora reservada al Banco de España supone el ejercicio de decisión alguna que afecte directamente a la política económica general, financiera o monetaria. Antes al contrario, la autorización previa no tiene otro objeto que tutelar la correcta actuación de las entidades parte en el Convenio a fin de comprobar la adecuación del mismo a la normativa que pudiera resultar de aplicación, habida cuenta de que la decisión de crear un sistema propio de compensación entre dos o más entidades de crédito permanece en el ámbito de la autonomía de la voluntad, cuyo límite, en el caso que nos ocupa, se encuentra en no incidir en las funciones que la normativa reserve ya al Sistema Nacional de Compensación Electrónica, ya al resto de instituciones de compensación bancaria. Tales comprobaciones constituyen el exclusivo objeto de la autorización previa. El contraste formal y material de legalidad que se produce entre un proyecto concreto de Convenio y la norma de referencia no puede tener el carácter de base material del sector de ordenación bancaria.

Estamos, así, ante un nuevo ejemplo que demuestra la necesidad de adaptar las funciones del Banco de España al sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Por último, alega el Gobierno Vasco que no puede sostenerse, como hizo el Gobierno en contestación a su requerimiento previo, que la intervención del Banco de España constituye una necesidad técnica de la funcionalidad del Sistema Nacional; y ello porque técnicamente en nada puede afectar al Sistema Nacional un sistema particular de determinadas entidades, pues se trata de sistemas paralelos sin conexión entre sí, a no ser que los organizados voluntariamente pretendan integrarse en el nacional, integración que deberá realizarse en las condiciones que determine el Banco de España.

En consecuencia, para el Gobierno Vasco, ha de concluirse que la competencia para autorizar con carácter previo los Convenios entre entidades de crédito radicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco constituye una competencia de ejecución cuyo ejercicio corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por ello, se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y, consiguientemente, se declare que es de la titularidad de esta Comunidad Autónoma la competencia controvertida.

3. Por providencia de 6 de abril de 1988, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado al Gobierno, por conducto de su Presidente, de la demanda y documentos adjuntos al objeto de que aportara, en el plazo de veinte días y por medio de representación procesal, cuantas alegaciones y documentos estimara pertinentes. Asimismo, se acordó dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente por si ante ella estuviere impugnado o se impugnare el Real Decreto 1369/1987, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco, para general conocimiento.

4. Con fecha 15 de marzo de 1988, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que los arts. 1 y 2.2 y la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El art. 1 establece que «1. Se crea en el Banco de España el Sistema Nacional de Compensación Electrónica (en adelante, Sistema Nacional), a través del cual se llevará a cabo la compensación de documentos, medios de pago y transmisiones de fondos que, mediante sistemas y procedimientos electrónicos, presenten al mismo las entidades miembros. El ámbito geográfico del Sistema Nacional se extiende a todo el territorio del Estado. 2. A través del Sistema Nacional se llevará a cabo la compensación de las letras de cambio, pagarés y cheques que presenten al mismo las entidades miembros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/1985, de 16 de julio, Cambiaria y del Cheque. 3. Las normas que se dicten en desarrollo del presente Real Decreto contendrán la enumeración de los demás documentos, medios de pago o transmisión de fondos, que puedan ser objeto de compensación en el Sistema Nacional».

El art. 2.2 dispone que «En el desempeño de las funciones mencionadas en el número anterior, el Banco de España contará con el asesoramiento de una Comisión presidida por un representante del mismo, designado por su Consejo Ejecutivo, y constituida por cuatro representantes designados por el Consejo Superior Bancario, un representante designado por el Instituto de Crédito Oficial, dos representantes designados por la Confederación Española de Cajas de Ahorros y un representante designado por la Caja Postal de Ahorros. En el caso de que el volumen de documentos, medios de pago o transmisiones de fondos presentados al sistema por las cooperativas de crédito llegue a superar el 2 por 100 del total, podrá formar parte de la mencionada Comisión un representante de las mismas designado en la forma que se determine en las normas de desarrollo de este Real Decreto».

Por fin, la Disposición adicional afirma que «A la entrada en vigor del presente Real Decreto, las actuales Cámaras de Compensación, ya sean éstas oficiales o privadas, podrán seguir desarrollando sus funciones habituales de acuerdo con la normativa específica que les es aplicable. Igualmente, y a partir de la misma fecha, los documentos, medios de pago o transmisión de fondos apoyados en soporte electrónico, para cuya compensación existan normas del Sistema Nacional, se compensarán en éste; todo ello sin perjuicio de que dos o más entidades con vengan de forma voluntaria en definir un sistema para compensar entre sí medios de pago. Tanto la modificación del presente ámbito de actuación de las Cámaras hoy existentes como los Convenios entre entidades para crear sistemas de compensación electrónica diferentes del nacional, quedarán sometidos a la previa autorización del Banco de España.»

5. Los términos del conflicto, según resulta de la demanda y documentación adjunta, se resumen en lo siguiente:

El Consejo Ejecutivo tras referirse a los avatares previos al presente procedimiento, detenerse en el análisis de la figura de la compensación de créditos y detallar el ámbito material y el marco competencial del conflicto suscitado, se centra en el examen de los preceptos

impugnados. Así, en su opinión, el art. 1 del Real Decreto 1369/1987 debe reputarse inconstitucional en la medida en que, reforzado por la Disposición adicional, estructura un sistema de compensación única y centralizado, excluyente —en el plazo que determine el Ministerio de Economía y Hacienda— de los sistemas de compensación existentes a través de Cámaras de Compensación de alcance territorial, so capa de la complejidad técnica del sistema. Con ello se desconocen las competencias de la Generalidad sobre ordenación del crédito, banca y seguros y sobre Cajas de Ahorro, sin que el Estado pueda aducir un título competencial que le autorice para esta invasión de competencias. No puede serlo el título de la legislación mercantil, pues la norma impugnada no incide en cuestiones mercantiles, sino en un aspecto organizativo y, por tanto, administrativo de la actividad bancaria. Tampoco lo es la competencia para establecer las bases de la ordenación bancaria; la facultad para regular las bases no significa que el Estado pueda recabar para sí todos los aspectos de la legislación bancaria ni de su ejecución. En este sentido, recuerda el Consejo Ejecutivo que la jurisprudencia constitucional no ha perdido ocasión de pronunciarse en pro de la diversidad y en contra de uniformismos innecesarios; de acuerdo con ella, lo que se persigue es que las bases «tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación», porque con ellas se proporciona al sistema normativo un denominador común a partir del cual cada Comunidad podrá desarrollar sus propias competencias (STC de 28 de abril de 1983). Además, el establecimiento de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia autonómica (SSTC 1/1982 y 5/1982).

Alega, a continuación, el Consejo Ejecutivo que la atribución de competencias exclusivas en favor de un organismo estatal —lo que se consigue por la vía subrepticia de declarar sujeta al sistema estatal no la actividad en sí misma, sino la utilización para esta actividad de un medio técnico generalizado— no viene justificada ni por la política económica general ni por la política monetaria. En opinión del Consejo Ejecutivo, no puede desconocerse que la compensación es un elemento complementario de la actividad bancaria, un mecanismo de simplificación para el cumplimiento de obligaciones que en ningún caso puede considerarse pilar de la política monetaria, pues no afecta ni a la solvencia de las entidades ni al volumen de los medios de pago, sino que es una consecuencia de éstos y de otras medidas de política monetaria que el Estado haya podido arbitrar. Tampoco la unidad económica nacional puede alegarse como título unificador de competencias, pues la propia existencia durante décadas de Cámaras de Compensación territoriales demuestra que nunca ha peligrado la unidad económica por causa de esa pluralidad.

El Consejo Ejecutivo no discute, en cambio, la conveniencia de crear un sistema de compensación nacional, de forma que no elimine otros sistemas, sino que los aglutine y complemente, a modo de clave de bóveda de la actuación de otras entidades. A tal fin se encaminaba la propuesta de la Generalidad incorporada al requerimiento previo dirigido al Gobierno de agregar un apartado 4 al art. 1.

En relación con el art. 2.2 del Real Decreto 1369/1987, se alega que el mismo muestra la escasa sensibilidad del Gobierno respecto del hecho autonómico. Cuando en su contestación al requerimiento manifiesta que la Comisión Asesora no es un órgano de coordinación, el Gobierno sólo puede asentar tal afirmación en la premisa de haber hecho tabla rasa de las com-

petencias autonómicas. Por tal motivo, desde el momento en que el Gobierno está obligado a respetar las competencias autonómicas sobre las Cámaras y los sistemas de compensación de ámbito territorial, igualmente está obligado a reconocer la presencia de las Comunidades Autónomas en un órgano que lógicamente ha de coordinar la actuación de tales sistemas territoriales en el seno del Sistema Nacional.

Por último, la Disposición adicional del Real Decreto sería inconstitucional por cuanto: a) Obliga a que toda compensación sobre soporte electrónico se centralice en el Banco de España, cuando es evidente que no existe título alguno en la Constitución que permita atribuir los sistemas electrónicos a la competencia exclusiva del Estado y que el puro carácter instrumental de ese soporte hace imposible que esté determinando por sí mismo competencia alguna; b) condena a la desaparición a las actuales Cámaras de Compensación, siguiendo una política de vaciado de competencias autonómicas consistente no en negar tales competencias, sino en suprimir las instituciones sobre las que se ejercen; c) reserva exclusivamente al Banco de España la facultad de autorizar la modificación del ámbito de actuación de las Cámaras existentes y de aprobar los Convenios entre entidades para crear sistemas de compensación electrónica distintos del nacional, desconociendo y vulnerando así las facultades de ejecución que corresponden a la Generalidad en materia de ordenación bancaria (art. 10.1.4 E.A.C.). Facultades cuyo ejercicio no impediría facilitar cuanta información fuera precisa al Banco de España o a cualquier órgano de la Administración del Estado en relación con las actividades llevadas a cabo por la Generalidad.

En consecuencia, el Consejo Ejecutivo interesa de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y se declaren inaplicables en su territorio los preceptos impugnados.

6. Por providencia de 6 de abril de 1988, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que aportara, en el plazo de veinte días y por medio de representación procesal, cuantas alegaciones y documentos estimara pertinentes. Asimismo, se acordó dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente por si ante ella estuviere impugnado o se impugnare el Real Decreto 1369/1987, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

7. Mediante providencia de 18 de abril de 1988, la Sección acordó incorporar a las actuaciones el escrito remitido por el Abogado del Estado con fecha del día 11 anterior y dar traslado del mismo a las partes personadas en el conflicto positivo de competencia núm. 456/88 para que en el plazo común de diez días expusieran lo que tuvieran por conveniente en relación con la acumulación de ambos procesos, interesada en el referido escrito por el Abogado del Estado.

8. Evacuadas las alegaciones de las partes, el Pleno del Tribunal, por Auto de 24 de mayo de 1988, acordó acumular los conflictos positivos de competencia núms. 456/88 y 462/88 y conceder plazo de veinte días al Abogado del Estado para que presentara sus alegaciones.

9. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en este Tribunal el 23 de junio de 1988. Tras una serie de consideraciones referidas a la naturaleza de la compensación de créditos, se centra en la identificación de los títulos competenciales que habilitan al Estado para dictar la regulación combatida. A su juicio, el Real Decreto 1369/1987 se sitúa en el ámbito de la competencia prevista en el art. 149.1.6 C.E. Esta ubicación resulta de un sencillo análisis de la condición de los sujetos y del objeto del tráfico sobre el que se proyecta la regulación y no se ve desvirtuada ni por el mayor o menor grado de autonomía de la voluntad ni por el supuesto carácter asociativo de las Cámaras de Compensación. Aquella atañe sólo al contenido de la regulación y no al sector competencial ni a la disciplina jurídica de la institución; de otro lado, ni las Cámaras son asociaciones en sentido propio ni su supuesta condición asociativa es incompatible con la regulación mercantil, del mismo modo que las ferias y mercados, siendo lugares de reunión, no pierden su carácter mercantil por ser manifestaciones del derecho de reunión. De otro lado, y al margen de la naturaleza mercantil de la institución, las dos demandas vienen a reconocer la significación básica de una norma que regule un sistema nacional de compensación, siquiera se cuestione su alcance, y, además, en la del Gobierno Vasco se admite la necesidad de poner al día la normativa que regula las instituciones de compensación, debiendo observarse que no se ha suscitado ninguna controversia competencial en relación con la normativa precedente.

Examinando ya los concretos preceptos impugnados, alega el Abogado del Estado que el art. 1 se califica de inconstitucional «en la medida en que, reforzado por la Disposición adicional, estructura un sistema de compensación única y centralizado». A su juicio, esa expresión demuestra que la impugnación no se ha basado tanto en el texto del precepto cuanto en el contexto de todo el Real Decreto y en el significado relacional que alcanza mediante la interpretación conjunta de sus normas. En realidad, el art. 1 crea una forma de mercado que llama «Sistema Nacional de Compensación Electrónica» con la finalidad de llevar a cabo la compensación de documentos, medios de pago y transmisiones de fondos, definiendo también su ámbito geográfico. Para el Abogado del Estado, es difícil inferir de este precepto una invasión competencial. La creación de mercados, lugares de contratación o mercados singulares de carácter mercantil ha de ser competencia del Estado, no ya por constituir un elemento disciplinario y configurador de relaciones mercantiles, sino en consideración al carácter y ámbito del mercado, que se diseña como un mercado nacional.

La propia Generalidad, continúa el escrito de alegaciones, dice no discutir la conveniencia de crear un sistema de compensación nacional, aunque sólo en la medida en que «no elimine otros sistemas, sino que los aglutine y complemente, a modo de clave de bóveda de la actuación de otras entidades». Para el Abogado del Estado, esta consideración parece trasladar mecánicamente una idea —sistema y subsistemas— que puede no responder a las necesidades y exigencias concretas de la institución regulada. Ha de pensarse que la compensación mercantil representa una forma de extinción de las obligaciones basada en un elemento de reciprocidad de crédito y deuda; por ello, la configuración del conjunto es definitoria, necesariamente, de unos resultados distintos, pues la relación de reciprocidad será también diferente según cuál sea el ámbito del mercado y de los sujetos que en él intervienen. La compensación electrónica no es una suerte de actuación de tipo asistencial que tolere fácilmente una forma de gradación,

una acción central y unas acciones territoriales que desarrollan la primera. La compensación es un mecanismo preciso y concreto que de producirse en un ámbito no alcanza repercusión en otro. Si antes existían diversas Cámaras ello era debido a las particularidades mecánicas u operativas del sistema de compensación, basado en la presentación material de los medios de pago y en la realización efectiva de los movimientos de fondos. En un sistema basado en el soporte electrónico, por el contrario, se obtiene un altísimo grado de rapidez, siempre que existan unos esquemas organizativos simples y dinámicos, sometidos a una disciplina común.

En relación con el art. 2 del Real Decreto, sostiene el Abogado del Estado que frente al carácter coordinador de la Comisión ha de destacarse su configuración positiva como órgano de asesoramiento del Banco de España, respondiendo su composición al propósito de integrar miembros de los intereses afectados, bancos y Cajas de Ahorro, todo ello de acuerdo con una cierta tradición de autoadministración.

Por lo que se refiere a la Disposición adicional, entiende el Abogado del Estado que resulta contradictorio que el Gobierno Vasco impugne las previsiones en ella contenidas en punto a la autorización de sistemas distintos del nacional y, en cambio, admita la necesidad de que exista un Sistema Nacional de Compensación. En su opinión, es absolutamente natural y coherente con un sistema el que aspire a comprender la totalidad de las operaciones que hayan de integrarlo. La objeción formulada viene a negar, en último término, la idea de sistema que se dice compartir. En contestación a la Generalidad de Cataluña, se afirma en el escrito de alegaciones que su objeción de que no puede fundarse en un elemento instrumental como es el soporte electrónico una competencia exclusiva del Estado no repara en el hecho de que el aspecto puramente técnico es el materialmente definitorio del sistema, cuyo objeto son las relaciones mercantiles. La competencia estatal no se funda en la electrónica, sino en el carácter mercantil de las relaciones que la electrónica refleja.

Del mismo modo, finaliza el escrito de alegaciones, tampoco ha de reconocerse en las Cámaras hoy existentes una especie de garantía institucional de permanencia que obligue a prescindir de métodos generalizados ya en otros países. Además de que esas Cámaras son instituciones sin ninguna conexión con las competencias autonómicas, no puede dejar de observarse que su desaparición de hecho —pronosticada por la Generalidad— no derivaría del Real Decreto, sino de las ventajas comparativas del sistema que éste introduce.

Por lo expuesto, se interesa del Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria por la que se declare que corresponde al Estado la controversia controvertida.

10. Por providencia de 25 de febrero de 1997, se señaló para deliberación y votación de los presentes conflictos positivos de competencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto ha sido suscitado en relación con los arts. 1 y 2.2 y la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sostiene que el art. 1 es inconstitucional, por invasión de competencias, en la medida en que, reforzado por la Disposición adicional, «estructura un sistema de compensación único y centralizado, excluyente en el plazo que determina el Ministro de Economía y Hacienda de

los sistemas de compensación existentes a través de Cámaras de Compensación de alcance territorial»; a su juicio, se desconocen así las competencias de la Generalidad sobre ordenación del crédito, banca y seguros, sin que el Estado pueda aducir un título competencial que le autorice para la instauración de un sistema con estas características. Por su parte, el art. 2.2 tampoco respetaría las competencias autonómicas sobre las Cámaras y los sistemas de compensación de ámbito territorial, pues no se da cabida a las Comunidades Autónomas en la administración y gestión del Sistema Nacional, en cuyo seno es preciso coordinar la actuación de los sistemas territoriales. Por último, la Disposición adicional es objeto de impugnación tanto por parte de la Generalidad como por el Gobierno Vasco, aunque éste sólo se centra en su inciso final. Entiende el Consejo Ejecutivo que aquella Disposición incurre en inconstitucionalidad por cuanto impone que toda compensación electrónica se centralice en el Banco de España, cuando es evidente que no existe título competencial que permita atribuir los sistemas electrónicos a la competencia exclusiva del Estado, además, condena a la desaparición a las Cámaras de Compensación y reserva al Banco de España la facultad de autorizar la modificación del ámbito de actuación de las Cámaras existentes y de aprobar los Convenios entre entidades para crear sistemas distintos del nacional, con lo que se vulneran las facultades de ejecución que corresponden a la Generalidad en materia de ordenación bancaria. El Gobierno Vasco, por su parte, alega que la previsión contenida en el inciso final de la Disposición (autorización del Banco de España de los Convenios entre entidades para crear sistemas de compensación electrónica) se enmarca claramente en la actividad administrativa de ordenación del crédito y la banca, pues hace referencia a una función de tutela sobre la articulación operativa de sistemas electrónicos, lo que constituye un aspecto instrumental que en nada afecta a la legislación civil y mercantil.

A todo lo anterior opone el Abogado del Estado que el Real Decreto 1369/1987 se sitúa en el ámbito de la competencia sobre legislación mercantil prevista en el art. 149.1.6 C.E., ya que, aun «siendo incuestionable la finalidad básica de estos preceptos en ordenar la economía y dentro de ella el aspecto principalísimo de la ordenación bancaria, no puede dudarse del carácter mercantil de las relaciones que ordenan». Concretamente, en relación con el art. 1 sostiene que la creación de mercados, lugares de contratación o mercados singulares de carácter mercantil ha de ser competencia del Estado, no ya por constituir un elemento disciplinario y configurador de relaciones mercantiles, sino en consideración al carácter y ámbito del mercado, que se diseña como un mercado nacional. El art. 2, por su parte, dispone la existencia de una Comisión de asesoramiento del Banco de España cuya composición responde al propósito de integrar a representantes de los intereses afectados, de acuerdo con una cierta tradición de autoadministración. Por último, sostiene el Abogado del Estado que no tiene sentido que el Gobierno Vasco admita la conveniencia de crear un Sistema Nacional y discuta, al tiempo, las previsiones establecidas para la autorización de otros sistemas, pues es perfectamente natural que un sistema aspire a comprender la totalidad de las operaciones que hayan de integrarlo. De otro lado, y en contestación a las objeciones de la Generalidad, alega el Abogado del Estado que la competencia del Estado no se funda en la electrónica, sino en el carácter mercantil de las operaciones que la electrónica refleja.

2. Así planteado el conflicto, es claro que para resolverlo lo primero que debemos dilucidar es la materia

competencia a la que pertenecen los preceptos controvertidos. Estos artículos, cuyo tenor literal se ha reproducido en el antecedente 4.º de esta Sentencia, se limitan: a) A crear en el Banco de España el «Sistema Nacional de Compensación Electrónica» y a precisar sus funciones y el ámbito geográfico en el que éstas se ejercerán (art. 1); b) a crear y determinar la composición de una Comisión encargada de asesorar al Banco de España en el desempeño de sus funciones de administración y gestión del referido Sistema Nacional de Compensación (art. 2.2), y c) a declarar la pervivencia de las Cámaras de Compensación, oficiales y privadas, aunque precisa que los documentos para cuya compensación electrónica existen normas del Sistema Nacional se compensarán en éste; prevé igualmente la posibilidad de que dos o más entidades convengan de forma voluntaria la constitución de un sistema de compensación, sometiendo a la autorización del Banco de España tanto la modificación del ámbito de actuación de las Cámaras hoy existentes como la celebración de los mentados Convenios cuando creen sistemas de compensación electrónica (Disposición adicional).

En las ya numerosas ocasiones en las que este Tribunal ha tenido que precisar los límites entre la competencia sobre legislación mercantil y otras materias afines o colindantes, lo primero que ha destacado es la dificultad que esta operación entraña en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado, en las que la actividad mercantil aparece disciplinada por un conjunto de normas en donde se mezclan de forma inextricable el Derecho Público y el Derecho Privado, dentro del que hay que situar el Derecho Mercantil (STC 37/1981). Con todo, desde esta temprana Sentencia se han ido perfilando unos criterios de delimitación competencial a cuya luz podemos resolver el presente conflicto.

En efecto, desde la Sentencia citada el Tribunal ha delimitado el alcance de la legislación contractual, civil y mercantil, en relación con otras materias competenciales como el comercio interior, la defensa de consumidores y usuarios (SSTC 71/1982, 88/1986, 61/1991), los Centros de Contratación de Mercancías (STC 37/1981), la ordenación de los seguros (STC 86/1989) y las cooperativas (STC 72/1983). El punto de partida argumental de todas las resoluciones ha sido siempre el de la distinción cuidadosa entre, de un lado, lo que es regulación de las relaciones *inter privatos* y, de otro lado, la regulación de la intervención de los poderes públicos en estas relaciones contractuales —mediante, por ejemplo, actividades de policía administrativa (STC 71/1982, fundamento jurídico 16) o de establecimiento de servicios de vigilancia, inspección o régimen disciplinario (STC 62/1991, fundamento jurídico 4.º)—. El primer tipo de regulaciones se ha encuadrado en la materia de legislación civil o mercantil —afirmando que «sólo las reglas de Derecho Privado quedarán comprendidas en la reserva al Estado de la legislación mercantil» (STC 37/1981, 14/1986) e incluyendo en ellas el establecimiento de las condiciones generales de contratación, las modalidades de contratos (STC 71/1982), la delimitación de su contenido típico (STC 37/1981), de los derechos y obligaciones en el marco de relaciones contractuales privadas (SSTC 88/1986, 62/1991), la forma en la que nacen y se extinguen los derechos y las obligaciones de los empresarios (SSTC 37/1981, 88/1986) o las condiciones de validez de los contratos privados (STC 62/1991)—, en tanto que las actividades públicas del segundo grupo se han incluido en las materias de comercio, defensa de los consumidores, seguros o cooperativas.

Así, por ejemplo, en la reciente STC 96/1996, con cita de la STC 37/1981, se hace la distinción entre las normas que disciplinan el contrato de arrendamiento financiero, que, por incluir «la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales», deben encuadrarse en la materia de legislación mercantil, y las normas que regulan las sociedades de arrendamiento financiero y en especial las que contienen habilitaciones a favor del Gobierno de la Nación para intervenir en este ámbito, que se integran en la materia de ordenación del crédito y la banca. Más concretamente, frente a las alegaciones del Abogado del Estado, debe recordarse que este Tribunal ha distinguido siempre, a efectos de calificación competencial, entre la competencia sobre legislación mercantil y la relativa a la creación y ordenación de los mercados y lugares de contratación en los que se lleva a cabo el tráfico mercantil mediante contratación sometida a este tipo de legislación [por todas, STC 88/1986, fundamento jurídico 8 b)].

3. Aplicando estas premisas a los preceptos aquí enjuiciados debe concluirse que la materia más directamente implicada es la de ordenación del crédito y la banca. Es cierto que el art. 1 del Real Decreto 1369/1987, al crear en el Banco de España el Sistema Nacional de Compensación Electrónica y atribuirle la función de compensación de documentos, medios de pago y transmisiones de fondos que presenten al mismo las entidades de crédito miembros del Sistema, está estableciendo una forma de extinción de las obligaciones cuya regulación corresponde a la legislación mercantil. Sin embargo, este precepto se limita a aplicar, sin innovar, las previsiones contenidas en la citada legislación y lo hace precisamente cumpliendo un mandato explícito en ella contenido y mediante el establecimiento de una estructura administrativa destinada a permitir una intervención de los poderes públicos en el tráfico interbancario facilitando y tutelando las relaciones de intercambio. En este precepto no se regula la relación de compensación *inter privados*, sino que tiene como único objeto la creación de un organismo a través del cual las entidades de crédito van a poder llevar a cabo la compensación siguiendo, por supuesto, lo establecido en la legislación mercantil vigente.

En efecto, aunque el objeto último sobre el que recae la actuación del Sistema Nacional de Compensación Interbancaria es la actividad de compensación interbancaria, lo cierto es que su creación no supone regulación del instituto jurídico privado de la compensación, no se introduce innovación alguna «en el seno de los derechos y obligaciones definidos en el marco de las relaciones contractuales privadas» (STC 62/1991, fundamento jurídico 4.º), no se establecen condiciones generales de contratación o modalidades de contrato (STC 71/1982, fundamento jurídico 14), ni se prevén nuevas obligaciones, ni nuevos efectos jurídicos relativos a la extinción de las mismas. Por ejemplo, respecto de las letras de cambio, cheques y pagarés —que son los documentos que en un primer momento se convirtieron en objeto de compensación del nuevo Sistema Nacional—, la previsión de la compensación como forma de extinción de las obligaciones, sus efectos y los rasgos fundamentales de la forma en la que ésta debía producirse se hallaban establecidos en la Ley 19/1985, de 16 de julio, Cambiaria y del Cheque, que contemplaba también la previsión de que la declaración de impago de uno de estos documentos presentados al Sistema equivalga al protesto [entre otros, arts. 51, 137, 146 c), Disposición final primera, de la Ley 19/1985, de 16 de julio, Cambiaria y del Cheque].

En suma, aun reiterando las dificultades que entraña la delimitación entre la materia de legislación mercantil y las demás materias que también inciden en la regulación de las relaciones mercantiles, puede afirmarse que, en cuanto a su encuadramiento competencial, en el artículo objeto de conflicto, en la medida en que se limita a crear un sistema público de compensación, sin introducir innovación alguna en el instituto privado de la compensación, prima el aspecto de la regulación de la intervención de los poderes públicos en las relaciones interbancarias, sobre lo que son los efectos indirectos que esta creación pueda tener en las relaciones *inter privados*, que directamente no se regula.

Esta conclusión es trasladable con mayor claridad todavía a los otros dos preceptos controvertidos (art. 2.2 y Disposición adicional), ya que el establecimiento de la Comisión asesora del Banco de España, así como la decisión de mantener las Cámaras de Compensación existentes y la atribución a la Administración de una potestad autorizatoria respecto de los Convenios de compensación entre entidades, no constituyen regulación alguna de relaciones entre sujetos privados, sino de una intervención de los poderes públicos en el ámbito del sistema crediticio y bancario. Sólo de forma indirecta puede considerarse afectada la legislación mercantil. Por ello, como queda dicho, los preceptos objeto del presente conflicto de competencias deben entenderse integrados en la materia competencial de ordenación del crédito y la banca.

En este ámbito material, según recuerdan las partes en conflicto, el Estado tiene atribuida la función de establecer las bases (art. 149.1.11 C.E.) y las Comunidades Autónomas recurrentes el desarrollo legislativo y la ejecución [art. 11.2 a) E.A.P.V. y 10.1.4 E.A.C.]. Debemos determinar, pues, si los artículos objeto de conflicto pueden o no incluirse entre las bases de la ordenación del crédito y la banca.

4. Este Tribunal ha ido perfilando en múltiples resoluciones el posible alcance de lo básico en la materia de ordenación del crédito y la banca. En la mayor parte de los casos el objeto controvertido eran actividades públicas de control, vigilancia, inspección y sanción relacionadas con la estructura, organización, funcionamiento interno y funciones y actividades financieras de las entidades de crédito. En estos supuestos los criterios comúnmente empleados por la doctrina constitucional para atribuir carácter básico a una determinada actividad han sido el de garantía de la solvencia y transparencia de las referidas entidades y el de la estabilidad del sistema financiero (así, por ejemplo, SSTC 155/1992, fundamento jurídico 5.º; 178/1992, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º; 204/1993, fundamento jurídico 5.º). No obstante, estos no son los únicos criterios utilizados, ya que en otras ocasiones para delimitar lo básico se ha recurrido a criterios más genéricos como, por lo que aquí interesa, el de actividades que requieren forzosamente tratamiento unitario y supraautonómico y son fundamentales para asegurar el eficaz funcionamiento del sistema monetario y crediticio nacional (entre otras, SSTC 96/1996, fundamentos jurídicos 8.º, 16 y 25; 386/1993, fundamento jurídico 3.º; 155/1993, fundamento jurídico 6.º).

Por último, debe recordarse que en este ámbito material el Tribunal ha aceptado el carácter básico, no solamente de actividades normativas, sino también, aunque de forma excepcional, de actos de mera ejecución cuando su carácter unitario y su extensión supracomunitaria eran indispensables para alcanzar los objetivos básicos de garantía de transparencia, solvencia, estabilidad y eficaz funcionamiento del sistema crediticio (entre otras, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 91/1984, fundamento jurídico 4.º; 220/1988, fundamento jurídico 3.º; 178/1992, fundamento jurídico 2.º).

5. Entrando ya en el análisis y enjuiciamiento de los artículos objeto del presente proceso constitucional, lo primero que debe advertirse es que la norma cuestionada tiene por finalidad —como ya nos consta— la creación en el Banco de España del Sistema Nacional de Compensación Electrónica «a través del cual se llevará a cabo la compensación de documentos, medios de pago y transmisiones de fondos que, mediante sistemas y procedimientos electrónicos, presenten al mismo las entidades miembros» (art. 1). La localización del Sistema en el Banco de España se justifica como se afirma en el preámbulo no sólo por el protagonismo que en materia de compensación le han venido reconociendo las disposiciones que desde hace años se han ido dictando a propósito de la misma, sino también y sobre todo por la función en la que sin duda alguna se inscribe la tarea de centralizar y tutelar la compensación de obligaciones recíprocas entre las entidades de depósito. La importancia de esta función es destacada por la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España (en adelante, L.A.B.E.).

El art. 7.3 de esta Ley establece en su apartado b) que compete al Banco de España la función de «promover el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero y, en particular, conforme estable la sección 4.ª del sistema de pagos». En la citada sección 4.ª, el art. 16 establece lo siguiente: «a fin de promover el buen funcionamiento del sistema de pagos, el Banco de España podrá regular, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3, los mercados interbancarios y de divisas, gestionando, en su caso, los sistemas de compensación y liquidación correspondientes».

Esta función es, por lo demás, una función propia o común a los bancos centrales, en particular, a los que formarán parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante, S.E.B.C.). En efecto, el art. 105.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (modificado por el Tratado de la Unión Europea) dispone que una de las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del S.E.B.C. será la de «promover el buen funcionamiento de los sistemas de pagos». El art. 3.1 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (aprobado por el Protocolo XVIII del Tratado de la Unión Europea como anexo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea) reitera esta función. Además el art. 22 de estos Estatutos dispone que: «el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales podrán proporcionar medios y el Banco Central Europeo dictar reglamentos, destinados a garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes dentro de la Comunidad, así como con otros países».

Esta función debe ser considerada desde la más general y esencial que le corresponde a algunos Bancos Centrales y al Banco de España, en particular, relativa a la supervisión del sistema financiero para garantizar su estabilidad [art. 7.3 b) L.A.B.E.]. Es coherente, pues, que el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, su eficiencia y solvencia estén tutelados por el Banco de España porque está en juego la estabilidad del conjunto del sistema financiero. Es indudable que una de las vías para alcanzar estos objetivos es la de la creación de un Sistema Nacional de Compensación Electrónica en el Banco de España, por lo tanto, bajo su tutela.

Ningún reproche de constitucionalidad cabe realizar a esta medida porque encaja en la competencia estatal relativa a las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 C.E.). Ya en la STC 178/1992 afirmábamos (con cita de las numerosas Sentencias recaídas en este asunto) que es «incuestionable que la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito puede alcanzar y englobar aspectos pura-

mente ejecutivos —ya lo sea porque se encuentren afectados directamente intereses supraautonómicos, o porque se trate 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, o, en fin, porque el acto de ejecución comporte, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo pueda ser adoptado por instancias que no tengan a su cuidado intereses peculiares distintos a los puramente generales». E incluso se añadía —con cita de la STC 135/1992 (fundamento jurídico 3.º)— que «la ordenación básica del crédito y la banca, en su aspecto institucional, corresponde no sólo a los Cuerpos colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España».

La justificación de la regulación y gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica en los términos contenidos en el Real Decreto 1369/1987 viene dada por las razones a las que se refiere la STC 178/1992. Basta constatar un hecho: A través de la garantía del buen funcionamiento, solvencia y eficiencia del Sistema Nacional de Compensación se pretende garantizar el buen funcionamiento, solvencia y eficiencia del sistema de pagos. No es necesario justificar la importancia que tiene este sistema respecto del conjunto del sistema económico. Por lo tanto, la regulación y gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica creado por el Real Decreto 1369/1987 en los términos a los que se refiere esta norma sirve, en última instancia, a la preservación del sistema económico en su conjunto. Desde este punto de vista no cabe formular ninguna tacha de inconstitucionalidad, desde la perspectiva competencial, al art. 1 del Real Decreto impugnado.

En realidad, las Comunidades Autónomas que promueven este conflicto aceptan la «conveniencia» de crear este Sistema Nacional. Concretamente, el Gobierno Vasco no impugna el art. 1 del Real Decreto, en tanto que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, aunque sí lo hace y al comienzo de su escrito de demanda niega la constitucionalidad de esa creación, al desarrollar sus alegaciones acaba admitiendo que el Estado puede establecer un Sistema Nacional.

Sin embargo, relacionado este precepto con el art. 2.2 y con la Disposición adicional, formula las tres alegaciones ya expuestas: En relación con el art. 2.2 sostiene que el Sistema Nacional debe coexistir con otros sistemas de alcance territorial autonómico a los que debe limitarse a coordinar, incorporando, por ello, a representantes de la Comunidad Autónoma en el órgano asesor del Banco de España, y, en relación con la Disposición adicional, afirma que el Sistema Nacional establecido vulnera las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y de ejecución en la materia de ordenación del crédito y la banca, ya que este Sistema impide la existencia de sistemas públicos y privados de compensación electrónica y exige la autorización del Banco de España tanto para la modificación del presente ámbito de actuación de las Cámaras hoy existentes como para los Convenios entre entidades que tengan por objeto la creación de sistemas de compensación electrónica diferentes del nacional. Como queda dicho, el Gobierno Vasco únicamente impugna el último inciso relativo a la autorización de los Convenios.

6. Es cierto que, como sostiene la Generalidad de Cataluña, el art. 2.2 del Real Decreto 1369/1987, al establecer la composición de la Comisión que debe asesorar al Banco de España en la administración y gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica, no ha previsto la participación en la misma de las Comunidades Autónomas y que ello se debe a que el Gobierno

ha diseñado ese Sistema no en clave de coordinación de una pluralidad de sistemas territoriales, sino como un sistema «cuyo ámbito geográfico (...) se extiende a todo el territorio del Estado» (art. 1.1). El Gobierno podía, en hipótesis, haber optado por un modelo nacional en el que se articularan varios sistemas territoriales; en este supuesto, la participación autonómica en su administración y gestión hubiera sido inevitable. Sin embargo, la opción del Gobierno por tal sistema también puede sin dificultad considerarse básica, ya que, en realidad, las finalidades perseguidas al establecerlo — ofrecer un marco único y global de compensación para reducir costes, tiempo e inseguridad en las compensaciones— difícilmente cabe pensar que pudieran obtenerse con un modelo de coordinación de sistemas territoriales parciales.

7. Respecto a la alegación de que, a tenor de la Disposición adicional, las Cámaras de Compensación existentes, oficiales y privadas, no podrán compensar electrónicamente los documentos, medios de pago o transmisiones de fondos para cuya compensación existan normas del Sistema Nacional, debe afirmarse que, aunque ciertamente esto es lo establecido en este precepto, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede efectuarse ya que, como afirma el Abogado del Estado, con esta previsión se pretende garantizar que el Sistema Nacional funcione como un verdadero sistema que aspira a comprender la totalidad de las operaciones que hayan de integrarlo, evitando interferencias y duplicidades. Cabe, pues, encuadrar este segundo inciso de la Disposición adicional entre las bases de la ordenación de la banca.

8. Finalmente, en cuanto a las autorizaciones que en el último inciso de la mencionada Disposición adicional se atribuyen al Banco de España debe concluirse: Primero, que, en relación con la relativa a la modificación del presente ámbito de actuación de las Cámaras, se trata de un acto discrecional cuya atribución al Banco de España resulta básica puesto que con esta actividad, en última instancia, se pretende garantizar el correcto funcionamiento de estos sistemas de compensación y liquidación y éstas son funciones típicas e irrenunciables del Banco de España en tanto que supervisor y garante del sistema de pagos.

Respecto a la autorización de los Convenios entre entidades, lo primero que debe tenerse presente es que el alcance de la autorización atribuida al Banco de España ha sido precisado por la norma novena, 2 del Reglamento del Sistema Nacional de Compensación Electrónica al establecer que «El Banco de España, una vez oído el correspondiente informe de la Comisión, concederá esta autorización, salvo que la iniciativa o innovación propuesta genere obligaciones, respecto de operaciones ya incluidas en el Sistema Nacional, al resto de entidades miembros de éste».

A la vista de esta configuración legal no cabe duda que la referida autorización es una actividad reglada de ejecución en materia de ordenación del crédito y la banca. Sin embargo, a pesar de este carácter ejecutivo y reglado no puede negarse el carácter básico puesto que su función no es otra que la de garantizar la integridad del Sistema Nacional evitando interferencias, derivadas de la eventual creación de obligaciones al resto de entidades miembros del mismo respecto de operaciones ya incluidas en el Sistema Nacional, que podrían poner en peligro las funciones básicas que este Sistema Nacional lleva a cabo en orden a asegurar el eficaz funcionamiento del sistema de pagos en su conjunto cuya tutela es una de las funciones fundamentales del Banco de España [arts. 7.3 b) y 16 de la Ley 13/1994 de Autonomía del Banco de España].

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida en relación con los arts. 1 y 2.2 y la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y siete.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Rubricados.

6816 *Pleno. Sentencia 38/1997, de 27 de febrero de 1997. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 88/1992. En relación con determinados artículos de la Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 88/92, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en relación con los arts. 15.3, 17 y 19 de la Ley 20/1989, de 28 de julio, de Adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, por supuesta vulneración de los arts. 9.3 y 25 de la Constitución. Han intervenido en el procedimiento el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 15 de enero de 1992 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad núm. 88/92, elevada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en relación con los arts. 15.3, 17 y 19 de la Ley 20/1989, de 28 de julio, de Adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patri-