

**STC 1/1982, de 28 de enero (Pleno)**

**Conflictos positivos de competencia núms. 63 y 191/1981 (acumulados) (CC-2)**

Ponente: Magistrado don Francisco Tomás y Valiente.  
(B. O. E. de 26 de febrero de 1982)

**COMENTARIO****I. Contenido y motivación de los conflictos de competencia**

Conflictos positivos de competencia números 63 y 191. El primero fue planteado por el Gobierno vasco en relación con el Real Decreto 2.869/1980, de 30 de diciembre, «por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la compatibilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro». El segundo fue promovido por el Abogado del Estado frente al Decreto del Gobierno vasco 45/1981, de 16 de marzo, «sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco».

**II. Decisión del Tribunal Constitucional**

El Tribunal Constitucional ha decidido:

1. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto al Real Decreto 2.869/1980, de 30 de diciembre, corresponde al Gobierno de la nación, por lo que no procede anular ninguno de los preceptos impugnados por el Gobierno vasco.

2. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto a los artículos 2, 3.2 (incisos «y de todos los miembros de sus distintos órganos de gobierno» y «sin perjuicio de que aquel Departamento haga seguir tales informaciones al Banco de España»), 3.3, 6.4, 6.5, 6.6 y 10 del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno vasco corresponden a éste.

3. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto a los artículos 5.a), 5.b) y 7.1.a) del citado Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno vasco corresponden a éste siempre que tales normas se interpreten en los términos contenidos en los fundamentos correspondientes de esta sentencia.

4. Declarar que la titularidad de las competencias ejercidas en los artículos 4.b) y 6.3 del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno vasco corresponden al Estado, por lo que se acuerda anular los dos citados preceptos y, por remisión al primero de ellos, el inciso del artículo primero, que dice: «con excepción de lo prevenido en el apartado b) del artículo cuarto».

### III. Jurisprudencia

1. El TC basa su decisión en el *principio de unidad económica* que nuestro texto fundamental consagra a partir del concepto de unidad de su artículo 2, y que se proyecta en la esfera económica en los artículos 128, 131.1, 138.2 y 139.2, así como en una serie de objetivos cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1). Todo ello forma lo que suele denominarse en las Constituciones modernas la *Constitución económica* [1].

2. Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquellos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (**título VIII CE**). Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede, entre otros preceptos, con el artículo 149.1.10.º CE, y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las «bases», como ocurre con los indicados en el artículo 149.1.11.º (Bases de ordenación del crédito, banca y seguros) y 149.1.13.º (Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) [1].

3. Los artículos 149.1.11.º y 13.º son relevantes para los conflictos que resuelve la sentencia, por lo cual ésta se detiene en definir qué significado tiene en ellos el término «bases», remitiéndose a ese respecto a la sentencia de 28 de julio de 1981 (fundamento 6.º). Así, las «bases» a que se refieren los citados apartados del artículo 149 no tienen nada que ver con la delegación legislativa, pues aquel concepto ha de entenderse en sentido material, no formal [1].

4. Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada. Uno de tales supuestos —el único que atañe al caso que nos ocupa— se da cuando en la legislación preconstitucional (sea en leyes o en normas de rango inferior) se regulan las bases de una materia que por razón de su contenido no son incompatibles con la Constitución y que, sin embargo, conviene complementar o adecuar a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional, como, por ejemplo, la estructura territorial del Estado. En tal supuesto, y entre tanto las Cortes Generales no procedan a establecer una regulación completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión, el Gobierno podrá hacer uso de un Real Decreto para cumplir la finalidad antedicha, partiendo de la legislación preconstitucional [1].

5. Todo esto es compatible con la atribución a una Comunidad determinada por medio de su Estatuto del «desarrollo legislativo» de esas bases, cuya fijación es competencia del Estado, y así acontece, por lo que respecta a la ordenación del crédito, banca y seguros, con el artículo 11.2.a) del Estatuto vasco.

Por otra parte, el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponda ya, sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone, en términos inequívocos, el artículo 149.3 de la Constitución [1].

6. De todo lo anterior se deduce que la solución de los conflictos de competencia planteados en este caso ha de encontrarse averiguando en primer lugar si el Real Decreto 2.869/1981 contiene bases de la ordenación del crédito en conexión con la legislación preconstitucional o normas para lograr objetivos propios de algún aspecto de la política económica general.

Pues bien, el TC considera que el Real Decreto 2.869/1981 es plenamente constitucional en su atribución de competencias al Estado: la articulación entre los intereses propios de cada Comunidad (reflejados dentro de la materia que nos ocupa en la adquisición por las Cajas de valores emitidos o calificados por aquella) y los generales de la nación (representados por la necesidad de garantizar la suscripción por las Cajas con sede central en cada Comunidad de los restantes valores computables en el coeficiente de fondos públicos) corresponde al Estado, pues sin tal articulación el principio de unidad del ámbito económico nacional sufriría graves quebrantos. La regulación de esa necesaria articulación constituye materia básica de la ordenación del crédito, y es, por lo mismo, competencia del Estado [2 a 7].

7. En cuanto al Decreto 45/1981 del Gobierno vasco, el TC señala que las competencias de desarrollo conferidas al País Vasco por el artículo 11.2.a) EV comprenden tanto potestades legislativas como reglamentarias. Por otra parte, la innovación en el ordenamiento no constituye por sí misma exceso en las competencias autonómicas, sino sólo cuando aquello se produzca más allá de los límites asignados a la Comunidad por las normas estatutarias y constitucionales.

Esto último es precisamente lo que sucede con los artículos 4.b) (que incide en intereses de carácter supracomunitario) y 6.3 (que invade las competencias en comercio exterior que en exclusiva detenta el Estado, 149.1.10.º CE). En lo demás el Decreto no se considera incurso en inconstitucionalidad [8 a 15].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia números 63 y 191 acumulados por auto de 22 de septiembre de 1981. El primero fue planteado por el Gobierno Vasco, representado y defendido por el Abogado

del Colegio de Madrid don Jesús González Pérez, en relación con el Real Decreto 2.869/1980, de 30 de diciembre, «por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro». El segundo fue promovido por el Abogado del Estado, frente al Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo, «sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco». Ha sido ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente.

## I. ANTECEDENTES

Primero.—Publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del día 10 de enero el Real Decreto 2.869/1980, el Gobierno Vasco requirió el 9 de marzo al Gobierno de la Nación (en adelante el Gobierno) para que derogara determinados preceptos del referido Decreto y anulara otros por estimar que todos ellos versaban sobre materias de la competencia de aquella Comunidad Autónoma. El Gobierno, por acuerdo adoptado el 10 de abril, decidió no atender al requerimiento del Gobierno Vasco por entender que el Real Decreto 2.869/1980 fue dictado en uso de las competencias que le reconoce la Constitución para la ordenación y coordinación general de la economía. El Gobierno Vasco, a través del Abogado don Jesús González Pérez, a quien había facultado para ello el 4 de mayo, planteó ante este Tribunal el 9 del mismo mes conflicto positivo de competencia contra el citado Real Decreto.

Segundo.—El Gobierno Vasco, tras hacer constar en su escrito el cumplimiento por su parte de todos los presupuestos procesales, y en particular de los exigidos por el artículo 63 de la LOTC en orden al requerimiento previo, basó su planteamiento del conflicto en los siguientes fundamentos de derecho:

A) Las competencias establecidas por el artículo 149 de la Constitución en favor del Estado forman un conjunto de competencias de atribución que, con arreglo al principio clásico, no pueden ser interpretadas en un sentido expansivo.

B) Al margen de otros supuestos, no concernientes al caso objeto del conflicto, en los que la competencia del Estado es más intensa, conviene distinguir entre aquellos supuestos, como los regulados por el artículo 149.1.13, en los que la competencia del Estado es exclusiva en materia relativa a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», y aquellos otros en los cuales el Estado, como acontece con los comprendidos en el apartado 11 del mismo precepto constitucional («bases de la ordenación del crédito, banca y seguros») carece de ese cierto protagonismo que en otros casos le permite cumplir una función de coordinación y sólo tiene competencia exclusiva para dictar bases. El Estado sólo puede dictarlas por medio de leyes-marco, concepto a cuya configuración doctrinal se remite el Gobierno Vasco expresamente.

C) El Estatuto de Autonomía para el País Vasco contiene dos preceptos (artículos 10.26 y 11.2.a) en los que se reconocen determinadas competencias a la Comunidad Autónoma en las materias objeto del conflicto. A juicio de quien lo plantea, si se entendiera el ámbito del poder estatal para la ordenación y la coordinación de la actividad general de la economía y para la fijación de las bases de la ordenación

del crédito «en el sentido propiciado por el Gobierno Central, quedaría anulada de modo absoluto toda potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en esa materia» y, en concreto, la conferida a la del País Vasco por su Estatuto.

D) Por otra parte, la disposición transitoria séptima, 1, de éste prevé la sujeción de la Comunidad Autónoma, mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas que les corresponden y el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, a «las actuales Leyes del Estado que se refieren a dichas materias». El Gobierno Vasco entiende que la expresión «Leyes del Estado» debe ser interpretada en un sentido formal (leyes en sentido estricto), de manera que la Comunidad vasca no está sometida a las restantes disposiciones estatales de rango inferior al legal que versen sobre materias cuya legislación básica ha sido encomendada al Estado; tales disposiciones sólo tienen, a tenor del artículo 149.3 CE, valor meramente supletorio de la legislación propia de la Comunidad Autónoma. En cuanto a la Ley de Bases para la ordenación de crédito y banca de 14 de abril de 1962, el Gobierno Vasco entiende que, pese a su carácter de ley formal, tampoco puede vincular en la actualidad a la Comunidad Autónoma vasca ni puede servir de fundamento para una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; a su juicio, la Ley de 4 de abril de 1962 responde a la concepción unitaria y centralista del Estado que informaba la legislación de aquella época y, por lo tanto, ha quedado derogada incontrovertiblemente en virtud de lo establecido en la disposición derogatoria, apartado 3.º, de la Constitución.

En atención a los fundamentos expuestos, el Gobierno Vasco pide:

1.º Que se declare la titularidad de las competencias controvertidas a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.º Que se declare la nulidad de los siguientes preceptos del Real Decreto 2.869/1980: a) La frase «de otros títulos emitidos o avalados por el Estado que se declaren expresamente computables» del párrafo 1.º del artículo 2.º y el orden de prioridades establecido en dicho artículo 2.º, por ser competencia de la Comunidad Autónoma. b) La locución: «un 30 por 100 de las nuevas adquisiciones de valores computables en el coeficiente de fondos públicos, excluidas las cédulas para inversiones, se destinará a la compra de los valores comprendidos en los apartados 1 y 3 del número 1 del artículo 2.º del presente Real Decreto», locución recogida en el párrafo 1.º del artículo 3.º de la disposición general controvertida, así como el párrafo 2.º de dicho artículo 3.º, por ser la fijación de dichos porcentajes y la materia regulada en los mismos competencia de la Comunidad Autónoma. c) El artículo 5.º del mismo Real Decreto, por cuanto que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma corresponde a ésta, por medio de sus órganos competentes, dictar las normas de cumplimiento que sean precisas. d) Cuantas disposiciones se hayan dictado por órganos del Gobierno del Estado en ejecución de las normas del Real Decreto contenidas en los apartados del mismo cuya nulidad se ha solicitado anteriormente.

Tercero.—El Tribunal, por providencia de su Sección 4.ª de 20 de mayo, tuvo por planteado el conflicto y acordó que se comunicase al Gobierno por conducto del Abogado del Estado para que en el plazo de veinte días formulase las alegaciones que estimara pertinentes. En la misma providencia se ordenó

la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del planteamiento del conflicto, así como la comunicación del mismo al Tribunal Supremo por si ante sus Salas de lo Contencioso-Administrativo estuviere impugnado o se impugnara el indicado Real Decreto. El correspondiente edicto del Tribunal se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» del día 27 de mayo y, por su parte, el Tribunal Supremo participó a este Tribunal que no existe ningún recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Real Decreto 2.869/1980 y que se toma nota bastante por si en el futuro tuviere entrada algún recurso con ese contenido a los efectos del artículo 61.2 de la LOTC.

Cuarto.—El Gobierno, por medio del Abogado del Estado, presentó el 12 de junio el oportuno escrito de alegaciones, pidiendo a este Tribunal: 1.º Que designe todas y cada una de las pretensiones de adverso deducidas por el Gobierno Vasco, y 2.º Que declare que corresponde al Estado la titularidad de la competencia en virtud de la que ha sido dictado el Real Decreto 2.869/1980, en especial en cuanto a los artículos 2.º (en la parte objeto del conflicto), 3.º (en la parte objeto del conflicto) y 5.º del citado Real Decreto.

Los principales fundamentos jurídicos aducidos por el Abogado del Estado son los siguientes:

A) Aunque el Gobierno Vasco ha tratado de demostrar que todo el Real Decreto 2.869/1980 ha sido dictado con incompetencia, en el «suplico» no se pide la declaración de nulidad de todo él, sino tan sólo la de algunos de sus preceptos. Con ello se incurre en incoherencia lógica y en la omisión de argumentar por qué específicamente están viciados de incompetencia los preceptos impugnados y no otros del mismo Real Decreto.

B) Las competencias que el artículo 149 CE establece a favor del Estado no son, como indica el Gobierno Vasco, competencias de atribución y, por ende, de interpretación restrictiva. Antes al contrario tales competencias serían por excelencia las de «derecho común» por constituir el mínimo insuprimible para que el Estado español siga siendo un Estado. De manera más concreta, los apartados 11 y 13 del artículo 149.1 CE aseguran el principio de unidad económica nacional, entendiéndose no sólo como una realidad de hecho que ha de ser conservada, sino con una proyección dinámica, como un objetivo que debe conseguirse en una estructura constitucional autonómica del Estado.

C) En los apartados 11 y 13 del artículo 149.1 CE, el término «bases» no puede recibir una reinterpretación tan restrictiva que el Estado quedara limitado a ser un mero legislador de principios. Por otro lado, en el contexto que nos ocupa «bases» no tiene el significado con que se emplea ese mismo término en los artículos 82 y 83 de la Constitución. La competencia para el establecimiento de «bases» supone que el Estado retiene como competencia propia los aspectos básicos de una materia como bloque orgánico de asuntos, es decir, la fijación tanto de las opciones políticas esenciales como de todo aquello que por ser «supracomunitario» debe ser regulado y, en su caso, gestionado a nivel nacional.

En el caso presente, la competencia estatal para fijar las bases de ordenación del crédito está inmersa en sus competencias sobre el sistema monetario, elemento esencial que asegura la unidad económica nacional. En ese marco, la competencia del Estado abarca no sólo la definición de la política monetaria general, es decir, nacional, sino también la ejecución

de la misma en cuanto exceda del ámbito propio de una Comunidad Autónoma o sea preciso para asegurar un tratamiento uniforme y común de la materia.

D) El artículo 11.2.A) del Estatuto Vasco (en adelante, EV) no sólo elimina toda idea de exclusividad en favor de la competencia de la Comunidad Autónoma, sino que subraya la primacía y el carácter condicionante de la competencia estatal y, por ende, el carácter condicionado y subordinado de la competencia de la Comunidad. Por su parte, el artículo 10.26 EV contiene una competencia sólo aparentemente «exclusiva», puesto que ha de desarrollarse «en el marco de las bases que... dicte el Estado». De tal modo, la interpretación conjunta del 11.2.a) y del 10.26 EV en relación con el 149.1.11 CE demuestra que en todo lo que sea actividad financiera de las Cajas de Ahorro, la competencia «exclusiva» de la Comunidad queda reducida al aspecto de las Cajas como entidades benéfico-estatales y a la regulación y disciplina de los aspectos subjetivos y orgánicos de las Cajas.

E) En cualquier caso, el juego entre los preceptos 149.1.11 y 13 CE y 11.2.a) y 10.26 del EV importa para el futuro más que para el momento y el caso presente, puesto que el Estado no ha dictado todavía, después de la Constitución, una ley estatal de ordenación básica ajustada a la norma fundamental. Así las cosas, para la solución del conflicto planteado es necesario recurrir a la disposición transitoria séptima, 1, del EV. De ella el Abogado del Estado analiza qué debe entenderse por «leyes del Estado» y por «ejecución». A su juicio, la primera locución significa no leyes formales «stricto sensu», sino la legislación estatal, es decir, leyes y disposiciones de rango inferior; interpretación que sitúa la norma del Estatuto Vasco en el mismo plano que los de Cataluña (disposición transitoria segunda) y Galicia (disposición transitoria tercera) y no en un sentido privilegiado. En cuanto al término «ejecución» de la disposición transitoria séptima, 1, EV, hay que interpretarlo en virtud de lo que el artículo 20.4 del mismo cuerpo legal entiende por ese mismo vocablo al decir que en materias, como la presente, que no sean de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, las funciones de ejecución comprenden «la potestad de administración» y, en su caso, la de «dictar reglamentos internos de organización», pero queda claro «ex silentio» que no abarca la potestad reglamentaria general, que, por consiguiente, permanece en manos del Estado. Esto contribuye a mantener la anterior interpretación del término «leyes» como equivalente a «legislación», lo que incluye tanto las normas de ley-formal como las reglamentarias.

En cuanto a la tesis del Gobierno Vasco sobre la derogación operada por la disposición denegatoria tercera de la CE sobre la Ley de ordenación de crédito y banca (Ley 2/1962, de 14 de abril), el representante del Gobierno la niega, argumentando, por un lado, que según ella la Constitución habría derogado todas las normas preconstitucionales, y, por otro lado, que el propio Gobierno Vasco se contradice en su tesis al reconocer que según la disposición transitoria séptima, 1, del EV las «leyes» en sentido formal del Estado continúan vigentes durante el período transitorio.

F) Expuestos los anteriores conceptos sobre los preceptos citados y su significación general, el representante del Gobierno afirma que el Real Decreto 2.869/1980 está, por razón de su contenido, dentro de la potestad reglamentaria que corresponde al Estado, pues en él se ordena el régimen del coeficiente

de fondos públicos que es materia perteneciente a las bases de la ordenación crediticia y uno de los instrumentos básicos de la política monetaria y financiera general.

G) Finalmente, el representante del Gobierno analiza en particular los artículos o partes de artículos del Real Decreto impugnado, aplicando en cada caso los instrumentos conceptuales hermenéuticos por él establecidos y concluye apreciando la conformidad con la Constitución de todos ellos por no haber excedido el Gobierno, al dictarlos, el marco de sus competencias.

Quinto.—Tras acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de junio de 1981 que le autorizó para ello, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, planteó, por escrito registrado en el Tribunal a 3 de julio de 1981, un nuevo conflicto positivo de competencia, con invocación formal del artículo 161.2 CE, frente al Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

De él impugna los siguientes preceptos o partes de los mismos:

- a) Artículo 1, en el inciso «con excepción de lo prevenido en el apartado b) del artículo 4».
- b) Artículo 2, íntegro.
- c) Artículo 3, apartado 2, en los incisos «y de todos los miembros de sus distintos órganos de gobierno» y «sin perjuicio de que aquel Departamento haga seguir tales informaciones al Banco de España».
- d) Artículo 3, apartado 3, en cuanto omite el deber de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
- e) Artículo 4, en su apartado b).
- f) Artículo 5, en sus apartados a) y b).
- g) Artículo 6, en sus apartados 3, 4, 5 y 6.
- h) Artículo 7, apartado 1, letra a), en cuanto no determina que la calificación de inversiones computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial haya de ajustarse a las finalidades y condiciones establecidas por el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y disposiciones complementarias.
- i) Artículo 10, íntegro.

Como conclusión de las alegaciones que resumiremos en el apartado siguiente, el representante del Gobierno pide a este Tribunal en relación con el Decreto en cuestión:

- a) Que declare que el Estado ostenta todas las competencias a que se refieren los preceptos impugnados.
- b) Que anule los artículos o partes de artículos ya referidos.
- c) Alternativamente, por lo que se refiere a los artículos 3.3 y 7.1.a), que declare que ambos deben entenderse como si contuvieran las omisiones denunciadas.
- d) Que anule cuantas disposiciones hubiere podido dictar el Gobierno Vasco en desarrollo de las normas impugnadas.

Al margen de estos pedimentos sobre el fondo del asunto, el representante del Gobierno pide la suspensión del Decreto, a tenor de los artículos 161.2 CE y 62 y 64.2 de la LOTC. Por último, solicita la acumulación de este conflicto y el promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2.869/1980.

Sexto.—Las razones que justifican la promoción del presente conflicto se contienen, a juicio del representante del Gobierno, en las siguientes alegaciones:

1.<sup>a</sup> El Decreto del Gobierno Vasco 45/1981 (en adelante, el Decreto) se ha dictado, según se indica en su preámbulo, dentro de lo preceptuado en la disposición transitoria séptima, 1, del EV. Esta afirmación reconduce el problema a los mismos términos nucleares del conflicto promovido contra el Real Decreto 2.869/1981 y muy en particular a la fijación de los conceptos «bases», «leyes del Estado» y «ejecución». La representación del Estado se remite a lo ya establecido por esta misma en relación a los dos primeros términos, pero desarrolla con nuevas precisiones qué ha de entenderse por «ejecución» dentro de la disposición transitoria séptima, 1, EV.

A su juicio, la citada «ejecución» tiene un alcance estricto, de manera que la Administración vasca es radicalmente incompetente para dictar normas que innoven el bloque de la legalidad estatal y ha de limitarse a ejecutar «sensu stricto» las normas estatales mediante actos administrativos no normativos.

2.<sup>a</sup> El artículo 2.a) del Decreto innova la legislación estatal en materia de creación o fusión de Cajas de Ahorro, pues modifica los artículos 1 y 9 del Decreto 1.838/1975, de 3 de julio.

3.<sup>a</sup> El artículo 2.b) del Decreto innova, de modo drástico, el ordenamiento estatal, pues en éste no se condiciona la eficacia de los acuerdos de disolución y actos de liquidación de las Cajas a su ratificación por la autoridad administrativa correspondiente, como si que hace el precepto impugnado.

4.<sup>a</sup> El artículo 3, apartado 2, primer inciso impugnado, pretende innovar el Real Decreto 2.290/1977, de 27 de agosto, que sólo prevé la comunicación del nombramiento y reelección de vocales del Consejo de Administración, pero no la de todos los miembros de todos los órganos de gobierno de las Cajas.

5.<sup>a</sup> El segundo inciso impugnado del mismo artículo 3.2 prevé que la información sobre altos cargos entre las Cajas y el Banco de España no se haga por aquéllas a éste de modo directo, sino por medio del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, con lo cual se lesionan «el criterio de inmediatez» que debe presidir las relaciones entre el Banco de España y las Cajas, según se desprende, siempre a juicio de la Abogacía del Estado, del Decreto-ley 20/1962, de 7 de junio, y del Decreto 1.473/1971, de 9 de julio.

6.<sup>a</sup> El artículo 3.3 del Decreto prevé la publicación de las convocatorias de las Asambleas de las Cajas en el «Boletín Oficial» del País Vasco, pero no en el «Boletín Oficial del Estado», como dispone el artículo 5.º del Real Decreto 2.290/1977, de 27 de agosto; tal omisión es lesiva para aquellos intereses extra o supracomunitarios que pudieran verse afectados por algún punto del orden del día de las convocatorias citadas.

7.<sup>a</sup> El apartado b) del artículo 4.º del Decreto no sólo va en contra de la Orden ministerial de 20 de diciembre de 1979 sobre expansión de las Cajas, sino que viola la norma de territorialidad de las competencias estatutarias contenida en el artículo 20.6 del EV.

8.<sup>a</sup> Los apartados a) y b) del artículo 5.º del Decreto contienen competencias que repercuten directamente en la solvencia de las instituciones financieras, por lo cual conciernen a uno de los «aspectos básicos» de la ordenación del crédito, que exige un tratamiento uniforme por parte del Estado, a tenor del 149.1.11 CE. Por otro lado, estas competencias están ya disciplinadas por los artículos 7.º y 8.º del Real Decreto 1.838/1975, de 3 de julio, y los ar-

títulos 5.º, 11 y concordantes de la Orden de 19 de junio de 1979.

9.ª El apartado 3 del artículo 6.º del Decreto regula una materia propia de la legislación sobre inversiones extranjeras, y como la Comunidad Autónoma del País Vasco no dispone, según su Estatuto, de competencias en tal materia, tal precepto está viciado de incompetencia.

10. El apartado 4 del mismo artículo puede incidir o interferir en el Crédito a las Corporaciones Locales, materia de competencia estatal, a tenor de los artículos 133.4, 142 y 149.1.11, 13 y 18 CE y de la sentencia de este Tribunal de 2 de febrero de 1981.

11. Las competencias a que se refieren los apartados 5 y 6 del artículo 6.º del Decreto, por afectar a aspectos esenciales de la solvencia y de la actividad general de las Cajas no pueden corresponder a la Comunidad Autónoma, sino que, por ser «básicas» de la ordenación del crédito, pertenecen al Estado y deben estar residenciadas en el Banco de España.

12. El artículo 7.1.a) del Decreto implica una pretensión de innovar la legislación estatal básica sobre calificación de inversiones computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial, contenida, entre otras disposiciones, en el Decreto 715/1964, de 26 de marzo. Se invade con ello el ámbito de la legislación básica estatal.

13. El artículo 10 está viciado de incompetencia porque a través de la Comunidad Autónoma pretende asumir, sin norma expresa o razón suficiente que constitucionalmente lo justifique, la garantía sancionadora de competencias que no tienen por qué ser suyas, sino estatales.

Séptimo.—El Tribunal acordó, por providencia de 7 de julio, tener por formalizado el conflicto contra el Decreto 45/81, de 16 de marzo, del Gobierno Vasco y dar traslado a las partes para que formularan alegaciones respecto a la solicitada acumulación de este conflicto y del planteado contra el Real Decreto 2.869/1980, quedando, entretanto, suspendida la tramitación de ambos conflictos.

En la misma providencia se acordó dar traslado del escrito de planteamiento del conflicto al Gobierno Vasco y comunicar a su Presidente la suspensión de la vigencia de los preceptos del Decreto impugnado a tenor del artículo 161.2 CE.

Asimismo se dispuso en la providencia del 7 de julio la publicación en el «Boletín Oficial» del País Vasco de la formalización del conflicto y de la suspensión (artículo 64.4 LOTC) y la publicación del planteamiento del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado».

La publicación en el «Boletín Oficial del Estado» se llevó a cabo en el correspondiente al 13 de julio (número 166).

El Gobierno Vasco recibió la comunicación de este Tribunal el 13 de julio, según consta por oficio de su Consejero de la Presidencia del mismo día.

El edicto del Tribunal, dirigido al «Boletín Oficial» del País Vasco para su inserción, apareció en el número 43, de fecha 16 de julio, de dicha publicación oficial.

Octavo.—El Abogado del Estado presentó el 15 de julio sus alegaciones sobre la acumulación, reiterando su petición a favor de ella. El Gobierno del País Vasco dejó transcurrir el plazo común que a tal efecto fijó el Tribunal sin formular las suyas.

El Tribunal dictó un auto a 22 de septiembre acordando la acumulación por estimar que ambos conflictos versan sustancialmente sobre una misma ma-

teria y dispuso, a tenor del artículo 83 de la LOTC, que una sola decisión suya los resuelva. Al mismo tiempo acordó comunicar al Gobierno Vasco que disponía de un plazo de veinte días (artículo 64.1 de la LOTC) para presentar las alegaciones que estimara convenientes.

Esta comunicación se recibió en el Gobierno Vasco el 5 de octubre, según consta por oficio del Consejero de la Presidencia de esa fecha.

Noveno.—El 28 de octubre entró en el Registro del Tribunal el escrito de alegaciones presentado por don Jesús González Pérez en nombre del Gobierno Vasco. Los principales argumentos contenidos en él en defensa del Decreto impugnado son los siguientes:

1.º Aunque la disposición transitoria séptima, 1, del EV habla genéricamente de «ejecución» de las leyes del Estado, las competencias de la Comunidad Autónoma no pueden quedar restringidas a eso en aquellas materias en las que el propio Estatuto le otorga competencias de desarrollo legislativo, como acontece precisamente en lo concerniente a la ordenación del crédito, banca y seguros con arreglo al artículo 11.2.a) del Estatuto, cuya disposición transitoria séptima, 1, no puede ser considerada como unívoca con la segunda del Estatuto de Cataluña y la tercera del Estatuto gallego.

2.º No hay en el Decreto ningún precepto que trate de excluir la intervención del Banco de España, y, por el contrario, su disposición final primera declara que las facultades atribuidas al Departamento de Economía y Hacienda deben entenderse «sin perjuicio de las facultades atribuidas» al Banco de España por la legislación vigente. Pero ello no permite, sin embargo, justificar la intervención del Banco de España con carácter general, pues sus funciones respecto a las Cajas de Ahorro son funciones de ejecución, y en las materias acotadas por los artículos 10.2.º y 11.2.a) del EV la Comunidad Autónoma tiene también, cuando menos, competencias de ejecución.

3.º En relación con el artículo 2.a) del Decreto, el representante del Gobierno Vasco hace constar que, en su opinión, nada impide que la Comunidad Autónoma pueda modificar Derecho prestatutario en materias en las que la Constitución sólo reserva al Estado la fijación del régimen jurídico básico.

En el 2.b) del Decreto no se ha producido extralimitación por parte del Gobierno Vasco al exigir la ratificación del Departamento de Economía y Hacienda de los acuerdos de liquidación y disolución de las Cajas, pues en un régimen de economía social de mercado, como es el consagrado por la Constitución, los poderes públicos no pueden mostrarse indiferentes ante tales acuerdos de las Asambleas Generales, y así se desprende de las disposiciones estatales al respecto. Lo que ocurre es que éstas no tienen el carácter de normas de ordenación básica, sino de vigilancia y ejecución, y en este sentido es competencia de la Comunidad dictar sus propias disposiciones sobre la materia.

4.º Los dos incisos impugnados en el artículo 3.2 del Decreto no versan sobre materias del régimen jurídico básico sobre el crédito y, por consiguiente, la Comunidad Autónoma no comete extralimitación de sus competencias al dictar tales preceptos.

5.º En cuanto a la omisión denunciada a propósito del artículo 3.3, esto es, la relativa a la publicación de las convocatorias de las Asambleas en el «Boletín Oficial del Estado», el Gobierno Vasco argumenta que quienes integran las Asambleas están

prácticamente sólo en el ámbito territorial de la Caja de Ahorros correspondiente, y por ello éste es el ámbito territorial que debe prevalecer al dictar las disposiciones sobre publicidad.

6.º Tampoco está viciado de incompetencia el artículo 4.b), pues en él hay que entender que «fiscalizar» equivale a «observar» las acciones de las Cajas, para, o bien evitar cualquier vulneración o falta suya, o bien sancionar o aplicar sanciones a propuesta del Banco de España, pero sin que ello suponga ejercitar ninguna potestad extracomunitaria.

7.º El artículo 5.º sólo invoca el sistema de dependencias, esto es, sustituye la del Ministerio correspondiente por la del Departamento de Economía y Hacienda, pero siempre y sólo en supuestos concernientes a funciones de ejecución.

8.º El artículo 6.3 del Decreto se refiere, siempre a juicio del representante del Gobierno Vasco, no al régimen jurídico de las inversiones extranjeras, sino al acceso al crédito de empresas con participación extranjera, radicadas en España, por lo que se trata de una competencia de pura ejecución, argumento y calificación que también aplica a las materias reguladas en los apartados 4, 5 y 6 del mismo artículo.

9.º También en materias de mera ejecución la facultad del Gobierno Vasco para calificar las inversiones computables en los coeficientes legales de inversión una vez fijados éstos por el Estado. Por ello considera que no se han extralimitado las competencias de la Comunidad al dictar el artículo 7.1 del Decreto. Entiende el representante del Gobierno Vasco que hay que evitar la desregionalización del ahorro y que lo acumulado en las Cajas de aquella Comunidad debe ser utilizado en aquellas inversiones que, a juicio del Gobierno Vasco, más incidan en la corrección de los desequilibrios producidos en la misma.

10. El artículo 10 del Decreto regula la potestad administrativa sancionadora, la cual constituye una típica potestad que acompaña a la de ejecución, por lo que limitado su alcance a las facultades asumidas por la Comunidad, en modo alguno es incompetente el Gobierno Vasco para regularla como lo ha hecho.

Décimo.—El Tribunal, por auto de 19 de noviembre y basándose en el artículo 161.2 de la Constitución, acordó ratificar la suspensión de los preceptos impugnados del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, hasta la sentencia que, de acuerdo con el artículo 83 de la LOTC, ponga fin a ambos conflictos. El auto fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 28 de noviembre y en el «Boletín Oficial» del País Vasco de 12 de diciembre de 1981.

Undécimo.—El Pleno del Tribunal Constitucional, en su reunión del 17 de diciembre, acordó, a propuesta del ponente y en virtud de lo dispuesto en el artículo 65.1 de la LOTC, dirigirse al Presidente del Gobierno Vasco para que remita a este Tribunal copia autorizada de los informes o dictámenes técnicos que obren en el expediente de elaboración del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, para lo cual fijó un plazo no superior a diez días, quedando mientras tanto en suspenso el plazo para dictar sentencia. El informe solicitado fue remitido dentro de plazo por el Consejero de la Presidencia del Gobierno Vasco y se recibió en este Tribunal el día 11 de enero de 1982.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—En la Constitución Española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constitu-

ciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la existencia de «un orden económico y social justo» y cuyo artículo 2.º establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128, entendido en su totalidad; el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1).

Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquellos como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII CE). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede, entre otros preceptos, con el artículo 149.1.10 CE, y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las «bases», como ocurre con los indicados en el artículo 149.1.11 y 13 CE.

Estos dos últimos preceptos son relevantes en relación con los conflictos que nos ocupan, pero antes de analizar su aplicación al caso debatido hemos de fijar el significado del término «bases» que aparece en ambos.

Este Tribunal, en el fundamento 6.º de su sentencia de 28 de julio de 1981, ya ha señalado que «el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado 1.º se refiere el artículo 149, no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco». Así pues, las bases a que se refieren en nuestro caso los párrafos 11 y 13 del artículo 149.1 CE no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las leyes marco reguladas por el artículo 150.1. «La noción de bases —como continúa afirmando la citada sentencia— o de normas básicas ha de ser entendida como noción material, y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.»

De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Por eso, este Tribunal ha declarado también (fundamento 5.º de la sentencia antes citada) que, aunque «las Cortes de-

berán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, «en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo en su calidad de intérprete supremo de la Constitución».

Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada. Uno de tales supuestos —el único que atañe al caso que nos ocupa— se da cuando en la legislación preconstitucional (sea en leyes o en normas de rango inferior) se regulan las bases de una materia que por razón de su contenido no son incompatibles con la Constitución y que, sin embargo, conviene complementar o adecuar a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional, como, por ejemplo, la estructura territorial del Estado. En tal supuesto, y entre tanto las Cortes Generales no procedan a establecer una regulación completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión, el Gobierno podrá hacer uso de un Real Decreto para cumplir la finalidad antedicha, partiendo de la legislación preconstitucional.

Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (en nuestro caso, las de los números 11 y 13) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia.

Dado su carácter general y fundamental respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales. Ahora bien, ciñéndonos, en concreto, a la ordenación de sectores económicos como el crédito, la consecución de aquellos intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito exigirá que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, el Gobierno de la Nación proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, pues al Gobierno de la Nación le corresponden tanto la dirección de la política financiera nacional y de la política monetaria general (artículo 10.26 EV), en cuanto partes de la política económica general (artículo 97 de la Comunidad Económica), como la coordinación de las mismas con las que pueda tener cada Comunidad en su ámbito respectivo (artículo 45.2 EV).

Todo esto es compatible con la atribución a una Comunidad determinada por medio de su Estatuto del «desarrollo legislativo» de esas base cuya fijación es competencia del Estado, y así acontece por lo que respecta a la ordenación del crédito, banca y seguros con el artículo 11.2.a) del EV. En tales supuestos 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.

Por otra parte, el hecho de que en una materia de-

terminada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponda ya, sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponden aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone, en términos inequívocos, el 149.3 de la Constitución. Así pues, en el caso que nos ocupa hay que entender que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalen, de la ordenación del crédito, banca y seguros (artículo 11.2.a) EV).

Otro problema hermenéutico general y que concierne también a los conflictos presentes es el de si una Comunidad Autónoma que sea titular de competencias de desarrollo legislativo sobre una materia (artículo 11.2.a) EV) puede ejercerla desde la entrada en vigor de su Estatuto o ha de esperar a que los órganos centrales del Estado fijen por normas postconstitucionales cuáles son las «bases» que en tal materia habrá de respetar la Comunidad. En la misma sentencia de 28 de julio (fundamento 6.º, «in fine»), el Tribunal afirmó que en el supuesto planteado la Comunidad no está obligada a esperar la legislación básica postconstitucional, pero sus disposiciones legales o de rango inferior deberán respetar, en todo caso, no sólo los principios que inmediatamente se deriven de la Constitución, sino también las bases (en el sentido antes aclarado) que se infieran de la legislación preconstitucional vigente.

De todo lo anterior se deduce que la solución de los conflictos de competencia planteados en este caso ha de encontrarse averiguando si el Real Decreto 2.869/81 contiene bases de la ordenación del crédito en conexión con la legislación preconstitucional o normas para lograr objetivos propios de algún aspecto de la política económica general, o acaso preceptos de uno y otro tipo, y por lo que concierne al Decreto 45/1981 del Gobierno Vasco, será también necesario examinarlo en función de las bases que deban inferirse de la legislación preconstitucional.

Segundo.—Aunque el Gobierno Vasco, en su escrito de 7 de mayo, no impugna todo el Real Decreto 2.869/1980, de 30 de diciembre (en adelante, Real Decreto), sino tan sólo alguno de sus preceptos, lo cierto es que su argumentación apenas va dirigida, en particular, sobre cada uno de ellos y en su mayor parte se orienta a demostrar que el Gobierno carece de competencia para dictarlo y que la Comunidad Autónoma no resulta vinculada por el mismo. Este planteamiento obliga a dar respuesta genérica a las principales cuestiones suscitadas por el Gobierno Vasco. Su razonamiento, en síntesis, se sustenta en las siguientes afirmaciones: a) En relación con las bases de la ordenación de crédito (artículo 149.1.11 CE), el Estado sólo puede ejercer su competencia por medio de un instrumento jurídico muy concreto: las leyes marco; b) En la actual situación de transitoriedad, la Comunidad Autónoma sólo está vinculada, según la disposición transitoria séptima, 1, del EV por las «actuales Leyes del Estado», locución en la que «Leyes» equivale a leyes formales; c) Como consecuencia de tal interpretación de la transitoria séptima, 1, del EV, el Gobierno Vasco afirma que el Gobierno de la Nación no es ya competente para dictar disposiciones con rango inferior al de ley que sean vinculantes para la Comunidad Autónoma; d) La más importante ley preconstitucional sobre la materia debatida es la Ley de Bases de

ordenación del crédito y banca de 14 de abril de 1962, pero ésta responde a una concepción centralista y unitaria del Estado, por lo cual, en cuanto afecta al «reparto de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha quedado incontrovertiblemente derogada por la disposición derogatoria tercera de la Constitución».

La precisión formulada en el fundamento anterior de esta sentencia respecto al concepto de «bases» obliga a rechazar el primero de los argumentos del Gobierno Vasco que acabamos de resumir.

El sentido de la expresión «Leyes del Estado», contenida en la disposición transitoria séptima del EV, cualquiera que sea, no puede afectar al Real Decreto 2.869/1980, pues la expresión citada, que ha sido interpretada de modo diferente por cada una de las partes del conflicto, no excluye, por las razones que ya hemos expuesto, la posibilidad de que, haciendo uso de su potestad reglamentaria, el Gobierno adecúe a las nuevas circunstancias derivadas de la estructura territorial del Estado el contenido concreto de normas o principios básicos ya establecidos con anterioridad a la Constitución.

En cuanto a la pretendida derogación de la Ley de ordenación del crédito y la banca de 14 de abril de 1962 por la disposición derogatoria tercera de la Constitución, este Tribunal considera aplicable lo por él afirmado en sus sentencias de 2 de febrero y 28 de julio de 1981. Para que opere la derogación de la disposición tercera de la Constitución sobre una ley, la desconformidad de ésta ha de darse en términos de oposición con la Constitución y sólo podrá declararse cuando su incompatibilidad con la norma suprema resulte indudable por ser imposible interpretarla conforme con la Constitución, interpretación que no cabe ocasionar graves dificultades cuando se trate, como sucede con la Ley de 14 de abril de 1962, de una de aquellas leyes «que disciplinan la acción sectorial del poder público y no se encuentran inmediatamente condicionadas por el fundamento de legitimidad de ese poder y la estructura política que de él deriva».

Las anteriores consideraciones obligan a rechazar la argumentación dirigida por el representante del Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2.869/1980 como totalidad.

Tercero.—Procede ahora examinar el contenido del Real Decreto, tachado de vicios de incompetencia, y hacerlo en un doble sentido: a) para ver si «ratione materiae» afecta a las bases de ordenación del crédito o a objetivos propios de la política económica general del Estado, tal como se afirma en su preámbulo; b) para analizar si, aun en el caso de que el examen anterior proporcione una respuesta global afirmativa, alguno de los preceptos impugnados, o todos ellos, exceden los límites objetivos de la noción de bases e invaden competencias de la Comunidad.

La Constitución atribuye al Estado, entre otras, la competencia exclusiva del 149.1.11, de la cual nos interesa muy en concreto lo concerniente a la fijación de las «bases de ordenación del crédito». Estas deben contener 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, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorro (base 5.ª, apartado b), de la Ley de 14 de abril de 1962; Decreto-ley 20/1962, de 7 de junio, sobre reorganización y funciones del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro; Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y, al margen de otras disposiciones preconstitucionales, Real Decreto

2.290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorro, en especial su artículo 20).

Entre la regulación de los aspectos básicos de la actividad de los distintos tipos de intermediarios financieros hay que insertar las normas concernientes al control de la cantidad de dinero bancario por su incidencia en la cantidad total de dinero existente en un momento dado en el mercado, así como también aquellas otras que imponen determinadas obligaciones a las entidades financieras privadas (Bancos y Cajas de Ahorro). Entre estas últimas se sitúan las disposiciones consistentes en fijar ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas que deben invertir éstas en la adquisición de fondos públicos, así como también las que determinan cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las Cajas se considera computable para cubrir el citado coeficiente de fondos públicos. Esta obligación se fijó ya para las Cajas en el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, concretamente en su artículo 1.1.ª, por lo que respecta a la adquisición de fondos públicos, y se ha regulado por disposiciones posteriores cuyo análisis no interesa y cuyo punto final, por ahora, es el Real Decreto 2.869/1980, impugnado por el Gobierno Vasco.

En las normas citadas o aludidas, el coeficiente de fondos públicos se justifica por la necesidad de orientar desde el Estado parte de los recursos financieros al sector público y, en concreto, hacia aquellos valores que en cada momento cumplan de modo preferente la función de financiar actividades económicas de elevado contenido de servicio público o de importancia intrínseca para el desarrollo de los sectores económicos de interés general.

Pues bien, el Real Decreto impugnado se sitúa dentro de las materias y fines analizados por este fundamento 3.º y trata de resolver, dentro de este repertorio de problemas, uno nuevo y específico derivado tanto de la capacidad de las Comunidades Autónomas, que les reconoce el artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, para financiarse mediante operaciones de crédito (emisión o calificación de títulos de renta fija por las Comunidades), como de la competencia que los Estatutos Vasco (artículo 11.2.a) y Catalán (artículo 10.1.4), únicos aprobados a 30 de diciembre de 1980, reconocen a las respectivas Comunidades sobre el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases, fijadas por el Estado, del crédito, banca y seguros. De este examen general resulta la conclusión de que el Real Decreto 2.869 trata, efectivamente, de alguna de esas bases y persigue objetivos de la política económica y financiera general del Estado, por lo que el Estado no se extralimitó en su competencia al dictarlo, a no ser que en alguno de los preceptos impugnados, en concreto, haya excedido los límites de la noción de bases invadiendo las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, posibilidad que pasamos a analizar.

Cuarto.—El primer precepto impugnado es la frase «... de otros títulos emitidos o avalados por el Estado que se declaran expresamente computables», contenida en el artículo 2.1.

En el apartado donde se encuentra la frase impugnada, la expresión clave es la locución «con independencia». Se declara que el orden de prioridad que han de respetar las Cajas de Ahorro al adquirir valores computables en el coeficiente de fondos públicos ha de entenderse con independencia, esto es, con exclusión previa: a) del 3 por 100 de sus pasivos, que ha de destinarse a suscribir cédulas para in-

versiones, y b) «de otros títulos...», etc., es decir, con independencia de la adquisición de tales títulos.

Que el Estado tiene competencia para declarar, como se declaran, computables a efectos del citado coeficiente sus propios títulos de la Deuda Pública o aquellos que él mismo avale y que, por consiguiente, comprometen (en virtud del artículo 116.5 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977) al Tesoro y forman parte de la Hacienda Pública (artículo 2.º de la misma Ley) está fuera de duda con arreglo a la competencia exclusiva que le confiere el 149.1.14 de la Constitución en relación con el 149.1.11. En tal sentido, en cuanto la cláusula impugnada contiene una declaración de computabilidad de los citados títulos, la impugnación por vicio de incompetencia debe ser rechazada.

La locución impugnada leída en relación con la cláusula «con independencia» permite entender, como sugiere el representante del Gobierno, que contiene no sólo una declaración de computabilidad, sino además una suerte de preferencia en favor de tales títulos para el muy improbable supuesto de un hipotético agotamiento o escasez del coeficiente. Aun así entendida, la frase impugnada no es tampoco inconstitucional por vicio de incompetencia, ya que las competencias financieras de las Comunidades en relación con el coeficiente de fondos públicos no puede postergar la computabilidad de los títulos emitidos o avalados por el Estado, pues la autonomía financiera de las Comunidades debe coordinarse con la Hacienda estatal (artículo 156.1 CE y artículo 45.2 EV), y los intereses de cada Comunidad no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales que el Estado financia por medio de aquellos títulos.

Quinto.—El orden de prioridades establecido en el artículo 2.1 del Real Decreto impugnado es, a juicio del Gobierno Vasco, competencia de la Comunidad, por constituir desarrollo legislativo de la ordenación del crédito (artículo 11.2.a) EV), «o, cuando menos, ejecución» atribuida a la Comunidad por la disposición transtoria séptima, 1, EV, «afectando de modo sustancial a la competencia establecida en el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía».

La simple obligación de que las Cajas de Ahorro dediquen una parte de los recursos ajenos captados por ellas a la suscripción de títulos de fondos públicos sería insuficiente para que tal medida básica pudiera cumplir su función de interés nacional. Como afirma con toda precisión el representante del Gobierno, «la determinación de un orden de preferencia de suscripción de valores computables en el coeficiente de fondos públicos es, junto con la determinación cuantitativa del mismo coeficiente, el elemento esencial de su régimen». En consecuencia, la fijación, con vigencia en todo el ámbito estatal, del mencionado orden de prioridad constituye un aspecto esencial de la ordenación del crédito y, por lo mismo, una medida indudablemente incluida en la competencia del Estado para establecer las bases (artículo 149.1.11) de tal ordenación.

Argumentando «a contrario» cabe decir que si la fijación de ese orden de prioridades constituyera competencia de cada Comunidad, éstas podrían dar preferencia a títulos emitidos por sus respectivos Gobiernos y por las Corporaciones públicas o privadas de la Comunidad para atender y financiar necesidades particulares de cada una de ellas, con lo cual, si pudiera tener carácter preferente el interés propio de cada Comunidad frente al general del conjunto nacional, la finalidad del coeficiente de fondos públicos resultaría de imposible cumplimiento. Con ello se produciría un grave perjuicio a los principios

de unidad económica nacional plasmados en los preceptos constitucionales aludidos en el fundamento primero de esta sentencia. En efecto, el carácter unitario del orden económico que la Constitución garantiza se vería fragmentado y se incurriría en el fomento de privilegios económicos, prohibidos por el artículo 138.2 de la Constitución, en favor de aquellas Comunidades de mayor capacidad de ahorro que lo invirtieran preferentemente en atención a sus intereses propios, con lo que se quebrantaría también «eo ipso» el principio de subordinación de toda la riqueza del país al «interés general» (artículo 128.1 CE) y se privaría al Estado, que es un Estado social de Derecho (artículo 1.1 CE), de importantes recursos con los que atender con la equidad debida a múltiples necesidades de carácter general.

En conclusión, hay que afirmar que corresponde al Estado la competencia que éste ha ejercido por medio del artículo 2.1 del Real Decreto impugnado, por ser el contenido de éste un elemento básico de la ordenación del crédito (artículo 149.1.11 CE).

Por lo mismo no puede tener la Comunidad Autónoma vasca competencia legislativa sobre los aspectos esenciales de esa materia básica, pues ello equivaldría a incidir en el núcleo de la misma y no meramente en su desarrollo o en su ejecución, ya que cualquiera de estas dos competencias autonómicas presuponen la regulación estatal exclusiva de los elementos esenciales de las «bases».

Por último, no podría ampararse la presunta competencia comunitaria en tal materia en el artículo 10.25 de su Estatuto, pues si es cierto que éste otorga competencia «exclusiva» a la Comunidad en la «planificación de la actividad económica del País Vasco» también lo es que ese mismo precepto enmarca la citada competencia dentro del respeto («de acuerdo con») a la «ordenación general de la economía», y como el Estado tiene competencia «exclusiva» precisamente para las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13 CE), es claro que ambas competencias «exclusivas» están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad «vertical» corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica del Estado en todo el ámbito nacional, y después, y con la obligación de someterse a aquella coordinación, ha de situarse la correspondiente competencia, en la esfera comunitaria, de los órganos estatutarios del País Vasco. Por consiguiente, en la medida en que la fijación del orden de prioridad controvertido afecta potencialmente a la planificación de la actividad económica, ha de insertarse por su carácter básico y general en las competencias estatales del 149.1.13 de la CE y no en las del artículo 10.25 del Estatuto Vasco.

Sexto.—Afirma el Gobierno Vasco que los pasajes por él impugnados del artículo 3.º «también afectan a la competencia de ejecución» de la Comunidad. Dejando a un lado que «afectar» no es lo mismo que «invadir» o «violar» y que sólo en estos casos habría que considerar como real y efectivo el exceso de competencias denunciado por el Gobierno Vasco, veamos si los preceptos impugnados constituyen o no, por razón de su contenido, preceptos reguladores de las bases de ordenación del crédito.

No cabe duda, por todo lo expuesto en anteriores fundamentos de esta sentencia, de que la articulación entre los intereses propios de cada Comunidad (reflejados dentro de la materia que nos ocupa en la adquisición por las Cajas de valores emitidos o ca-

lificados por aquélla) y los generales de la Nación (representados por la necesidad de garantizar la suscripción por las Cajas con sede central en cada Comunidad de los restantes valores computables en el coeficiente de fondos públicos) corresponde al Estado, pues sin tal articulación el principio de unidad del ámbito económico nacional sufriría graves quebrantos. La regulación de esa necesaria articulación constituye materia básica de la ordenación del crédito y es, por lo mismo, competencia del Estado.

El artículo ahora analizado debe ser interpretado a la luz de las anteriores precisiones y, desde el punto de vista de una interpretación histórica, ha de entenderse en relación con el Real Decreto 2.291/1977, de 27 de agosto, con el que se inició la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro, Real Decreto cuyo cumplimiento «y el de las normas que lo desarrollan» se compromete por cierto a controlar el propio Gobierno Vasco en el artículo 8.º de su Decreto 45/1981, que más adelante analizaremos como objeto de impugnación del segundo de los conflictos aquí resueltos.

Con el Real Decreto 2.291 se trataba de conseguir que las Cajas de Ahorro comenzaran a liberar progresivamente «cuantiosos recursos hasta ahora utilizados en inversiones de ámbito más amplio» para que intensificaran su actuación financiera en el ámbito regional. Esta reforma entonces emprendida respecto a la anterior regulación habría de ser gradual, según declara tanto el preámbulo como la disposición transitoria del citado Real Decreto, cuya finalidad última consistía en el equilibrio entre dos objetivos complementarios: a) la regionalización de cuantías elevadas de las inversiones de las Cajas, y b) la garantía de que quedasen «márgenes prudentes» en su capacidad inversora «para permitir el adecuado desarrollo de los necesarios intercambios y operaciones en el ámbito nacional». En atención al primero de estos objetivos, el citado Real Decreto impuso el precepto de que las Cajas destinarán a inversiones en su región «la mitad al menos de sus inversiones en valores mobiliarios, excluidas las obligatorias que hayan de materializarse necesariamente en cédulas para inversiones» (artículo 1.a).

Pues bien, el artículo 3.º del Real Decreto 2.869/1980 comienza justamente por reproducir, casi a la letra, en su primer inciso, este mismo precepto del Real Decreto de regionalización de inversiones de 1977, pero a continuación lo desarrolla en un doble sentido. En primer lugar impone que dentro de ese 50 por 100, un 30 por 100 de «las nuevas adquisiciones de valores» computables en el coeficiente de fondos públicos se destinará a la compra de valores de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas, con lo cual se garantiza a éstas un comprador para los títulos que ellas emitan o califiquen, al mismo tiempo que se concreta el destino de una parte de sus inversiones regionales. En segundo lugar, el párrafo último de este mismo artículo 3.º garantiza que las adquisiciones de valores «intracomunitarios» guardará en cada momento, dentro del coeficiente de fondos públicos, no la proporción que cada Comunidad imponga o que cada Caja de Ahorros decida, sino la que fije el Gobierno «de acuerdo con los objetivos generales de la política económica y financiera». De este modo, si con el último inciso del párrafo 1.º del artículo 3.º se trata de garantizar la adquisición por las Cajas de fondo de la Comunidad, con el párrafo 2.º del mismo artículo se pretende garantizar la adquisición por los mismos intermediarios financieros de los otros títulos computables en el coeficiente de fondos públicos, reser-

vándose el Gobierno la determinación coyuntural de la cuantía del porcentaje, lo que por cierto ha hecho ya por medio del Real Decreto 1.619/1981, de 22 de mayo. En ambos casos, el Gobierno actúa dentro del terreno de la base de ordenación del crédito consistente en lograr la necesaria articulación entre los intereses de la Comunidad y los más generales de ámbito nacional, y, por consiguiente, la impugnación dirigida por el representante del Gobierno Vasco contra estos dos preceptos del artículo 3.º no puede ser aceptada.

Séptimo.—La impugnación del artículo 5.º carece de fundamento, pues el Gobierno posee competencia para interpretar, a reserva de la interpretación de las normas que prevalezca en la vía jurisdiccional, sus propias disposiciones y para dictar las disposiciones necesarias para su cumplimiento en el ámbito de sus propias competencias, y siendo válidas las competencias contenidas en el Real Decreto impugnado no hay razón para privarle de tal potestad ni para impedirle que autorice en concreto al Ministerio de Economía y Comercio, como se hace en este artículo, para que lleve a cabo por vía delegada esa facultad del Gobierno.

Otra cosa es que todas o algunas de las disposiciones amparadas en este artículo lesionen o no competencias de ejecución atribuidas a la Comunidad Autónoma, pero esta posibilidad no permite invalidar «a priori» y en principio las aludidas disposiciones. Por lo demás, si a juicio del Gobierno Vasco alguna disposición futura o ya vigente del Gobierno relacionada con el Real Decreto 2.869/1980 lesiona las competencias de la Comunidad, siempre podrá el Gobierno de ésta plantear el correspondiente conflicto positivo de competencia; lo que no cabe es esta impugnación global e indeterminada contenida en el último pedimento del escrito del Gobierno Vasco, pues el artículo 63 de la LOTC, en diversos pasajes, no permite dudar de que el planteamiento de un conflicto positivo de competencia ha de versar sobre una disposición concreta y determinada. Finalmente, como la impugnación de las normas del Real Decreto 2.869/1980 no es estimada por este Tribunal, no puede extenderse por conexión o consecuencia su pretendida nulidad a otras normas.

Octavo.—El Abogado del Estado impugna determinados preceptos del Decreto 45/1981 del Gobierno Vasco porque estima que no constituyen competencias de ejecución y que éstas son las únicas que el Gobierno Vasco ha asumido por medio del Decreto, que ha de enmarcarse dentro de la disposición transitoria séptima, 1, del Estatuto, con arreglo al cual la Comunidad posee competencias para asumir la ejecución de ciertas materias (las relativas a las Cajas de Ahorro en este caso) que continúan regidas por las Leyes del Estado, entendiéndose por «Leyes» tanto como «bloque de la legalidad estatal» en cierta materia. Como complemento a su razonamiento, el representante del Gobierno afirma que por «ejecución» no pueden entenderse algo distinto a lo que el propio Estatuto define en su artículo 20.4 para materias, como la contravertida, en las que la Comunidad no tiene competencia exclusiva; esto es, «ejecución» abarca potestad de administración y potestad para dictar Reglamentos internos de organización, pero no potestad reglamentaria general, por lo cual hay que concluir que ésta permanece en manos del Estado. El resultado de este razonamiento es una interpretación rígida de las competencias de la Comunidad en cuanto a las Cajas de Ahorro y, por consecuencia, la impugnación por vicios de incompetencia contra numerosas normas del Decreto vasco.

Es cierto, como ya se ha declarado en otros fundamentos de esta sentencia, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «bases», que éstas pueden estar contenidas en leyes o en disposiciones de rango inferior, que en cualquier caso las normas reguladoras de las bases pueden ser preconstitucionales o posteriores a la Constitución de 1978 y que, en todos los casos, tales normas son de vigencia general (nacional) y, por tanto, obligan a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sin embargo, aun siendo correcto este punto del razonamiento del representante del Gobierno, no puede predicarse lo mismo de todos sus argumentos. En efecto, no vale interpretar que en todo caso «ejecución» es un término unívoco en el artículo 20.4 del EV y en las materias a que se refiere el Decreto impugnado, pues algunas de las reguladas en éste conciernen no tanto al campo delimitado por el artículo 11.2.a) del EV, es decir, a una materia en la cual, como supone el artículo 20.4 EV, la Comunidad no tiene competencia exclusiva, sino a aspectos encuadrables en el artículo 10.26 EV, punto éste sobre el cual sí tiene la Comunidad competencia exclusiva y para la cual, por consiguiente, las competencias de ejecución no pueden estar reducidas a los límites definidos por el artículo 20.4 del Estatuto.

Por otra parte, el representante del Gobierno analiza el Decreto 45/1981 como si éste sólo asumiera las competencias de ejecución a que, para el período transitorio, se refiere la disposición ya citada del Estatuto, y aunque alguna frase del párrafo último del Decreto en cuestión podría servir para corroborar esta interpretación, no sería justo admitirla. El representante del Gobierno Vasco alega con razón en su escrito que la referencia de la disposición transitoria séptima, 1, EV a las competencias de ejecución «no restringe la asunción inmediata de competencias a esta sola función», pues en cada caso, aunque el Parlamento Vasco no haya ejercido todavía por vía legislativa «stricto sensu» las competencias que puedan corresponderle (supuesto al que se refiere la citada disposición), el Gobierno Vasco podrá asumir entre tanto las suyas con más amplitud que lo concerniente estrictamente a la ejecución, y así hay que entender que ha querido hacerlo por medio del Decreto 45, pues en su preámbulo se declara que el Gobierno Vasco procede a dictarlo «en base a las facultades normativas» que le confiere el Estatuto. Obviamente por «facultades normativas» hay que entender competencias más amplias que las de ejecución.

Por otra parte, dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución conferidas al País Vasco por el artículo 11.2.a) de su Estatuto, se comprenden tanto potestades legislativas como reglamentarias, de modo que el desarrollo normativo de las bases estatales puede llevarse a cabo por Ley emanada del Parlamento Vasco o, en su caso, por normas reglamentarias cuando la naturaleza del tratamiento pueda hacerse por éstas. Desde estos postulados hay que interpretar los preceptos impugnados.

Noveno.—El primero de ellos (al margen del inciso del artículo 1.º, del que trataremos al ocuparnos del artículo 4.b) es el artículo 2.º en su integridad.

El representante del Gobierno imputa al artículo 2.a) que el carácter discrecional de la competencia atribuida al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco para autorizar la creación y la fusión de Cajas de Ahorro es absoluto, puesto que no establece las pautas que a tal efecto se delimitan en el artículo 1.º del Decreto 1.838/1975, de 3 de julio, que constituye la legalidad estatal vigente,

resultando ésta indebidamente innovada por el Gobierno Vasco en un «punto esencial». Tampoco le parece satisfactoria al representante del Gobierno la frase «previo cumplimiento de los trámites procedentes», que a su juicio puede permitir al Consejero del Gobierno Vasco la creación de un nuevo procedimiento de creación y fusión de Cajas.

Ambos motivos de impugnación deben ser rechazados. Nótese que aquélla no va dirigida contra el titular de la competencia de autorización, o, dicho de otro modo, que no se impugna el hecho de que el artículo 2.a) asigne al titular del Departamento de Economía y Hacienda la competencia para autorizar la creación y fusión de Cajas atribuida en términos generales por el Decreto 1.838/1975 en su artículo 1.º al Ministro de Hacienda. Como autorizar es una decisión perteneciente al ámbito de la ejecución, no se discute que, dentro de su ámbito material y territorial, pueda ejercerla el Consejero vasco de Economía y Hacienda con apoyo en el 11.2.a) y en el 10.26 EV. Y, sin embargo, ahí existe también una innovación en el ordenamiento jurídico operada por el artículo 2.a) del Decreto 45/1981 del Gobierno Vasco. No es, pues, la mera innovación en el ordenamiento lo que ha de constituir exceso de incompetencia, sino el hecho de que aquélla se produzca más allá de los límites asignados a la Comunidad por las normas estatutarias y constitucionales, y esto sólo se producirá en la materia que nos ocupa si el Decreto del Gobierno Vasco innova o contradice la regulación estatal sobre alguna de las bases de su ordenación. ¿Existe en el punto de la discrecionalidad alteración de una materia básica? El artículo 1.º del Decreto 1.838/1975 establece que el Ministro de Hacienda «podrá autorizar discrecionalmente...» la creación de Cajas, discrecionalidad que se infiere también del artículo 9.º del mismo Decreto en lo que se refiere a la fusión de las Cajas. Por lo tanto, el Decreto impugnado, al señalar el «carácter discrecional» de la autorización, no innova nada. Lo único que sucede es que los artículos 1.º y 9.º del Decreto de 3 de julio de 1975 señalaban algunos criterios que en materia de creación y de fusión debería evaluar discrecionalmente el Ministro de Hacienda, y ahora el Decreto del Gobierno Vasco omite la referencia o remisión a ellos o a otros posibles. Pero, como muy bien apunta el representante del Gobierno Vasco, los criterios indicados por el Decreto 1.838/1975 no son sino una explicitación de los fines implícitos a que debe adecuarse el ejercicio de la potestad de autorizar en esta materia, de manera que aun habiéndolos silenciado el Decreto del Gobierno Vasco, su Consejero de Economía y Hacienda tendrá que valorar precisamente estas cuestiones. Lo esencial, pues, es que la autorización sea discrecional (punto no controvertido), pero en modo alguno puede estimarse como esencial o básico la explicitación normativa de los puntos de referencia respecto de los cuales ha de ejercerse discrecionalmente.

No puede tampoco entenderse que el artículo 2.a), por su «genérica alusión» a los trámites procedentes, sin aludir expresamente a la intervención del Banco de España, dé pie para una alteración de estos mismos trámites que en materia de creación de Cajas regula el artículo 1.º del Decreto 1.838/1975. Veamos por qué. La Ley 30/1980, de 21 de junio, que fija el objeto y regula los órganos rectores del Banco de España, establece en su artículo 3.º que éste ejercerá (entre otras que no hacen al caso) «las funciones relativas a la disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro...», e inmediatamente después añade que, además, el Banco «informará y

asesorará» al Gobierno en todas estas materias; de ahí se infiere que las funciones del Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro son de información, disciplina e inspección. Por su parte, la disposición final primera del Decreto impugnado establece que las facultades por él atribuidas al Departamento de Economía y Hacienda «se entienden sin perjuicio de las facultades atribuidas por las disposiciones legales vigentes al Banco de España en materia de información, disciplina e inspección de las instituciones financieras».

La cláusula del artículo 2.a) («y previo cumplimiento de los trámites procedentes»), puesta en conexión con la muy completa cláusula de salvaguarda de las facultades del Banco de España, no puede entenderse en el sentido insinuado por el representante del Gobierno. Por el contrario, constituye una garantía plena de que dentro de los «trámites procedentes» hay que entender la intervención del Banco de España (y obviamente la de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, que tiene carácter previo respecto a la del Banco) en los términos contenidos en el artículo 1.º del Decreto 1.838/1975, de 3 de julio. Esto es el significado del artículo 2.a), y por todo ello no cabe tacharlo por vicio de incompetencia.

Con arreglo al artículo 2.b), también impugnado, el Departamento de Economía y Hacienda habrá de ratificar los acuerdos de disolución y liquidación de las Cajas para que aquéllos adquieran eficacia, requisito que, según el representante del Gobierno, no se da en el ordenamiento estatal. No entramos en el análisis de si es cierta esta última afirmación del Abogado del Estado o si, por el contrario, están vigentes al respecto los artículos 140 al 145 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, como sostiene el representante del Gobierno Vasco, porque no es necesario dilucidar ese punto del litigio para resolver sobre si hay o no exceso de competencia en el artículo 2.b). En efecto, suponiendo que en el ordenamiento estatal no existiera una intervención semejante del Ministro de Hacienda, no podría decirse que la Comunidad Autónoma, al añadirlo en uso de sus competencias del 10.26 y 11.2.a) del Estatuto, esté vulnerando ninguna base de la ordenación del crédito de competencia estatal, sino, en todo caso, yendo más allá de lo establecido por el Estado. Y, por otra parte, aun en el caso hipotético de que estuvieran vigentes las facultades del Ministro de Trabajo en materia de aprobación de la disolución y liquidación de las Cajas, como supone el Gobierno Vasco, éste, al sustituir a dicho Ministro por el Consejero de Economía y Hacienda, estaría operando en virtud de una competencia de pura ejecución y de vigilancia en garantía de los derechos de los imponentes. No hay, pues, exceso de competencia en el artículo 2.b) del Decreto 45/1981, de 16 de marzo.

Décimo.—Que las Cajas de Ahorro a que se refiere el Decreto 45/1981 deban comunicar, para su conocimiento oficial, los nombres de «todos los miembros de sus distintos órganos de gobierno» (artículo 3.2) o tan sólo, como dispone el Real Decreto 2.290/1977, de 27 de agosto, los de los Vocales de su Consejo de Administración como habría de suceder si prosperase la impugnación del citado inciso, no es en modo alguno cuestión a dirimir en contra del Decreto del Gobierno Vasco. Tan concretísima y particular cuestión no pertenece en absoluto al ámbito de las bases de fijación estatal y sí cae dentro de las amplias competencias que dentro de los aspectos orgánicos de las Cajas atribuye el artículo 10.26 EV a la Comunidad Autónoma.

La impugnación del segundo inciso del artículo 3.2 carece igualmente de fundamento. Lo que constituye un aspecto básico en relación con los altos cargos es que la información al respecto le sea facilitada por las Cajas al Banco de España, y este punto está garantizado de forma expresa por el precepto impugnado. Que tal información deba facilitarse de modo directo (como pretende el representante del Gobierno) o a través del Departamento de Economía y Hacienda no es en modo alguno un punto básico y la decisión sobre el mismo compete a la Comunidad vasca en uso del artículo 10.26 del Estatuto.

A propósito del problema regulado en el artículo 3.3, el principio norma básica deducible de la legislación preconstitucional vigente (que es el Real Decreto 2.290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno de las Cajas) consiste en la necesidad de que las convocatorias de las Asambleas generales sean públicas para facilitar su conocimiento, al menos, a quienes tengan derecho de asistir a ellas, pero no sería razonable extender el contenido de esta regla básica hasta hacerlo coincidir con la formulación del artículo 5.º del citado Real Decreto. Por otra parte el artículo 3.1.a) del mismo exige que los Consejeros generales (que son miembros de las Asambleas a tenor del artículo 2.1) deben tener su residencia habitual en la zona de actividad de la Caja. Por consiguiente, el Gobierno Vasco, con el artículo 3.3 del Decreto 45/1981, no va en contra del principio o norma básica, como parece suponer el representante del Gobierno al impugnarlo, sino que la desarrolla en atención al marco donde radica la sede social de las Cajas y donde deben residir habitualmente sus Consejeros generales. Por consiguiente, y sin entrar en el problema de si el artículo 3.3 del Decreto 45/1981 puede dejar sin efecto en el ámbito de la Comunidad Autónoma al artículo 5.º del Real Decreto 2.290/1977, cuestión que no sería pertinente plantear aquí, hay que entender que el Gobierno Vasco no ha incurrido en vicio de competencia a causa del artículo 3.3 del Decreto impugnado.

Undécimo.—Una interpretación sistemática del verbo «fiscalizar» dentro del mismo Decreto 45/1981 obliga a considerarlo como sinónimo de «comprobar» (artículo 4.a) y de «controlar» (artículo 6.5 y 6). Con estos infinitivos se quiere expresar la competencia del Departamento de Economía y Hacienda para velar por el cumplimiento de las normas estatales vigentes sobre una determinada materia, que en el supuesto del precepto ahora analizado (artículo 4.b) se refiere a la «expansión en la apertura de nuevas oficinas» de una Caja.

Aunque, como se ha indicado en el fundamento 6.º de esta sentencia, la tendencia actual de la legislación estatal sobre Cajas de Ahorro se dirige a favorecer la regionalización de las Cajas, fomentando la regionalización de sus inversiones en función de su sede social, lo cierto es que los dos supuestos contemplados en el artículo 4.b) implican necesariamente una colisión de intereses entre dos Comunidades Autónomas o entre una de ellas (la del País Vasco) y una parte del territorio del Estado no incluida en ninguna Comunidad, pues, en efecto, la expansión de una Caja en un territorio ajeno al de la Comunidad donde tiene su sede social implica la absorción de recursos para luego invertirlos, en parte considerable, en la región donde está domiciliada.

Como este Tribunal ha afirmado ya en el fundamento 2.º de su sentencia de 22 de diciembre de 1981, la consecución de los intereses de carácter supracomunitario queda confiada a los órganos del Estado,

función que en materia de expansión de las Cajas de Ahorro cumple el Banco de España a tenor de la legislación vigente, a quien se le encarga actualmente de las comprobaciones necesarios para conocer o denegar la apertura de nuevas oficinas. El razonamiento expuesto nos obliga a concluir que el precepto ahora analizado invade una competencia estatal en cuanto pretende que el Departamento de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda autorizar a Cajas domiciliadas en él la apertura de oficinas fuera del mismo.

A esta misma conclusión nos lleva, además, y por otra vía, el examen del primero de los supuestos contenidos en el artículo 4.b). En efecto, con arreglo a las normas vigentes, cuyo cumplimiento pretende fiscalizar la Comunidad Autónoma ésta (en lugar del Banco de España), antes de que la Caja no domiciliada en el País Vasco pudiera proceder a la apertura de oficinas situadas dentro de este territorio, tendría que comprobar si tal Caja tiene «capacidad de expansión disponible», para lo cual tendría que examinar, donde la Caja tuviera su sede social, cuál es la suma de sus recursos propios, según su último balance, y estaría facultada para llevar a cabo cuantas comprobaciones e inspecciones estimara necesarias para el cumplimiento de las normas reglamentarias vigentes, lo cual implicaría realizar fuera del territorio vasco unas potestades que los órganos de la Comunidad no pueden ejercer más que en el ámbito territorial del País Vasco, según se desprende en concreto del artículo 11.2.a) EV y, en términos más generales, del artículo 20.6 del mismo Estatuto.

Por todo ello, el artículo 4.b) del Decreto 45/1981 ha incurrido en exceso de competencia. Por otra parte, el vicio y la nulidad consiguiente del artículo 4.b) conlleva necesariamente la del inciso impugnado del artículo 1.º («con excepción de lo prevenido en el apartado b) del artículo cuarto»).

Naturalmente, todo lo que se acaba de exponer debe entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4.a) en conexión con el 1.º del Decreto 45/1981, precepto no impugnado por el Gobierno, que atribuye competencia al Departamento de Economía y Hacienda para comprobar el cumplimiento por las Cajas de Ahorro, cuyo domicilio social radique en el País Vasco, de las normas vigentes para que aquéllas puedan abrir nuevas oficinas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

Duodécimo.—Las materias a que se refieren los apartados a) y b) del artículo 5.º del Decreto constituyen un aspecto básico de la ordenación del crédito; deben, por tanto, ser reguladas por el Estado y lo están principalmente por la Orden de 19 de junio de 1979 y por los artículos 7.º y 8.º del Decreto 1.878/1975, de 3 de julio. El respeto por parte de la Comunidad a estas normas es, pues, obligado, ya que puntos tan directamente concernientes a la solvencia de las entidades de crédito como los de distribución de resultados y acumulación de excedentes deben ser objeto de un tratamiento normativo uniforme. Por ello, la competencia atribuida por el artículo 5.º, apartados a) y b), al Departamento de Economía y Hacienda sólo puede considerarse correcta en la medida en que se entienda como una mera sustitución de la función de ejecución del Ministerio de Hacienda, regulada por la legislación estatal, por la del citado Departamento, pero no permaneciendo obligado éste al cumplimiento puntual de la legislación estatal (la ya citada y la que pueda sustituirla en el futuro) vigente sobre distribución de resultados y acumulación de excedentes.

Decimotercero.—Cuando se introduce legalmente la exigencia de que las concesiones de créditos o el límite de la cuantía de estos créditos a otorgar por las Cajas de Ahorro estén sometidas a previa autorización administrativa, hay que ver cuáles son los intereses en juego en cuya defensa se impone dicha intervención.

La materia de que trata el artículo 6.3 del Decreto impugnado incide sobre el comercio exterior, pues la legislación sobre inversiones extranjeras forma parte del régimen jurídico del comercio exterior y es claro que la regulación legal de la concesión de créditos a empresas con participación extranjera superior al 25 por 100 forma parte de aquella legislación. Ahora bien, el comercio exterior es una de las materias económicas reservadas por la Constitución (art. 149.1.10 CE) íntegra y exclusivamente al Estado, por lo cual no cabe que en ella ninguna Comunidad pueda asumir competencias ni siquiera de ejecución.

Por otra parte, si en el caso de las empresas con participación extranjera superior al 25 por 100 al que se refiere el artículo 6.3 del Decreto impugnado hay vigentes unas normas estatales reguladoras de la concesión del crédito interior a tales empresas es porque esta materia incide en intereses y objetivos de la política económica general. Por consiguiente, en virtud de las razones expuestas y de los preceptos citados en el fundamento 1.º de esta sentencia, debe corresponder al Gobierno de la Nación conceder o denegar, en los casos en que sea preceptiva, la citada autorización previa.

De todo lo expuesto se infiere que el artículo 6.3 del Decreto impugnado incurre en un exceso de competencia.

El apartado 4 del mismo artículo, al conceder al Departamento de Economía y Hacienda competencia para autorizar (a las Cajas, se entiende) la concesión de créditos y riesgos a Corporaciones Locales del País Vasco, se remite expresamente a «los casos legalmente establecidos», cláusula que debe entenderse como reconocimiento de la obligatoriedad para el Gobierno Vasco de la legislación estatal básica en materia de concesión de créditos a Corporaciones Locales. Dentro de este marco normativo básico, ningún precepto se opone a que la Comunidad autorice a las Cajas a conceder determinados créditos sin inferir por ello con las normas vigentes para autorizar a las Corporaciones Locales a contraer obligaciones financieras. El representante del Gobierno insinúa que el artículo 6.4 va en contra del artículo 15 del Real Decreto 1.262/1981, de 5 de junio, que establece que las condiciones financieras de cada préstamo entre una entidad financiera y una Corporación Local serán «las que libremente se estipulen» entre ellas. Sin embargo, el requisito del artículo 6.4 no interfiere en el libre proceso de negociación del crédito, sino que es una medida que la Comunidad toma sin ir más allá de la legalidad estatal vigente en relación no con las Corporaciones Locales, sino con las Cajas de Ahorro, y que, por tanto, encaja en la competencia de desarrollo legislativo del artículo 11.2.a) del Estatuto.

De manera semejante a como se dijo en el fundamento duodécimo, las competencias de los apartados 5 y 6 del artículo 6.º deben entenderse como de mera ejecución y presupone que el Departamento de Economía y Hacienda, al «controlar el cumplimiento de las normas», actúa en el País Vasco ejerciendo las competencias de ejecución de las bases estatales que fuera de la Comunidad ejerce el Ministerio de Hacienda u otro órgano estatal. A esas normas básicas estatales («básicas» en el sentido de esta sen-

tencia) se refieren los apartados 5 y 6, y su cumplimiento es el que debe controlar el Departamento Vasco, que asume así una competencia de ejecución de las bases estatales sobre ordenación de créditos (artículo 11.2.a) EV). Todo ello debe entenderse, como se desprende del párrafo inicial del mismo artículo 6.º y de la disposición final primera del Decreto 45/1981, sin perjuicio de las competencias de información e inspección que corresponden al Banco de España en estas materias a tenor de la Ley 30/1980, de 21 de junio.

Decimocuarto.—El apartado a) del artículo 7.1 del Decreto es casi idéntico al apartado d) del artículo 2.º del Decreto 303/1980 de la Generalidad, aunque el Decreto vasco no contiene (como el Decreto catalán) un expreso reconocimiento de que la calificación de las inversiones de las Cajas computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial habrá de hacerse de acuerdo con el destino de los fondos y con las disposiciones establecidas por el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y por las disposiciones complementarias del mismo. El representante del Gobierno pide la declaración de nulidad de este precepto o alternativamente que se declare complementado por una remisión tácita a las normas referidas.

La importancia del coeficiente de préstamos de regulación especial hace de éste una materia básica de la ordenación del crédito, por lo que, como reiteradamente se ha dicho en esta sentencia, las normas estatales que lo regulan, al amparo del artículo 149.1.11, son de vigencia nacional y de obligado cumplimiento para cada Comunidad Autónoma. La omisión en este punto del Decreto 715/1964, de 26 de marzo, no afecta a la vigencia del mismo en la Comunidad. Ahora bien, aunque no existe en el precepto en cuestión (párrafo a) del artículo 7.1 del Decreto 45/1981) una mención expresa del citado Decreto 715 ni de las disposiciones estatales que lo desarrollen, puede y debe entenderse que el párrafo 1.º de este mismo artículo alude de forma tácita a la legislación estatal vigente sobre el coeficiente de préstamos de regulación especial como uno de los «coeficientes legales de inversión», cuyo porcentaje establecido «por la Administración Central» deberá respetar el Departamento de Economía y Hacienda. Naturalmente no es sólo el porcentaje, como cantidad, lo que deberá en cada caso respetar el mencionado Departamento, sino el régimen jurídico y en concreto del de préstamos de regulación especial; por consiguiente, el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y las disposiciones complementarias se entienden tácitamente incluidos en la cláusula genérica de remisión del artículo 7.1, y el Gobierno Vasco deberá actuar de acuerdo con tales normas cuando ejerza las competencias del párrafo 1.a), que sólo dentro de esta interpretación del artículo 7.1 puede eludir el vicio de incompetencia que se le imputa.

Decimoquinto.—El artículo 10 del Decreto ha de ser interpretado en conexión con la disposición final primera. En este sentido significa: a) que el Departamento de Economía y Hacienda no tiene potestad sancionadora sobre las Cajas por el incumplimiento de las normas de carácter monetario; b) que cualquier facultad sancionadora suya se entiende sin perjuicio de las facultades que en materia de disciplina

atribuyen las disposiciones legales al Banco de España; c) que dentro de esos límites legales tiene sobre las Cajas, en virtud de las competencias de ejecución que le asigna el artículo 11.2.a) EV, potestades sancionadoras; d) que podrá imponerse las sanciones pertinentes por propia iniciativa o a propuesta del Banco de España.

Así interpretado, el artículo 10 no rebasa las bases que en materia sancionadora de la actividad de las entidades de crédito son de carácter estatal y el Gobierno Vasco no incurrió en vicio de incompetencia al dictarlo.

## F A L L O

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

Ha decidido:

1. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto al Real Decreto 2.869/1980, de 30 de diciembre, corresponden al Gobierno de la Nación, por lo que no procede anular ninguno de los preceptos impugnados por el Gobierno Vasco.

2. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto a los artículos 2, 3.2 (incisos «y de todos los miembros de sus distintos órganos de gobierno» y «sin perjuicio de que aquel Departamento haga seguir tales informaciones al Banco de España»); 3.3; 6.4, 5 y 6, y 10 del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno Vasco corresponden a éste.

3. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto a los artículos 5.a) y b) y 7.1.a) del citado Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno Vasco corresponden a éste, siempre que tales normas se interpreten en los términos contenidos en los fundamentos correspondientes de esta sentencia.

4. Declarar que la titularidad de las competencias ejercidas en los artículos 4.b) y 6.3 del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno Vasco corresponden al Estado, por lo que se acuerda anular los dos citados preceptos y, por remisión al primero de ellos, el inciso del artículo 1.º, que dice: «con excepción de lo prevenido en el apartado b) del artículo cuarto».

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

Dada en Madrid a veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y dos.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso, Jerónimo Arozamena Sierra, Manuel Díez de Velasco Vallejo, Francisco Rubio Llorente, Gloria Begué Cantón, Luis Díez Picazo, Francisco Tomás y Valiente, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Angel Escudero del Corral y Antonio Truyol Serra.—El Magistrado excelentísimo señor don Plácido Fernández Viagas votó en el Pleno y no pudo firmar.—El Presidente, firmado, Manuel García-Pelayo y Alonso—Rubricados.