

# COMUNIDADES AUTONOMAS Y ORDENACION DEL CREDITO: LA CUESTION SOBRE LA REGIONALIZACION DE LAS INVERSIONES DE LAS CAJAS DE AHORRO

(Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982)

MARTIN BASSOLS COMA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. PRONUNCIAMIENTOS BÁSICOS.—1. Unicidad del Orden económico como principio informador de la Constitución Económica. 2. La determinación formal y material del concepto de Bases para la Ordenación del Crédito y de la Planificación económica a efectos de precisar la competencia exclusiva del Estado. 3. La articulación de los intereses de las Comunidades Autónomas con los de la Nación como competencia exclusiva del Estado. 4. Sobre el alcance de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro.—III. ASPECTOS PROCESALES: ACUMULACIÓN DE CONFLICTOS POSITIVOS: IMPROCEDENCIA DE CONFLICTOS DE COMPETENCIAS VIRTUALES O POTENCIALES: APLICACIÓN DE LA TÉCNICA DE LAS SENTENCIAS INTERPRETATIVAS.—IV. REFLEXIONES GENERALES: 1. La significativa influencia de la Ordenación jurídica de las Cajas de Ahorro y la política económica en el período preconstitucional: la visión puramente instrumental de las Cajas de Ahorro. 2. Sobre la posición en el proceso constitucional de conflictos de una norma reglamentaria que desarrolla Bases para adecuar la normativa preconstitucional a la nueva organización territorial. 3. La reivindicación de la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro en los Estatutos de Autonomía aprobados con posterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional.

## I. INTRODUCCIÓN

En un breve espacio de tiempo, el Tribunal Constitucional se ha visto emplazado a pronunciarse en dos ocasiones sobre cuestiones decisivas que afectan a la ordenación económica en el marco de referencia de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En la sentencia de 16 de noviembre de 1981, en virtud de un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley del Parlamento Vasco (1), ha desarrollado una directriz jurisprudencial

(1) Véase MARTÍN BASSOLS COMA: «Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, mayo-agosto 1982, pp. 149 y siguientes.

cial en la que se han perfilado aspectos sustanciales del alcance del principio de libertad de empresa en conexión con la garantía de las condiciones básicas en orden a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y libertades (art. 149.1.1.º). Por segunda vez, con ocasión de la sentencia de 28 de enero de 1982 («BOE» de 26 de febrero) por la que se resuelven dos conflictos de competencias positivos acumulados (núm. 61 y 191/1981, Magistrado, Ponente Excmo. Sr. don FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE) y en la que se abordan cuestiones capitales sobre la Ordenación del Crédito en directa relación con un aspecto singular de amplia repercusión socioeconómica como es el complejo tema de la llamada regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro. Efectivamente, en la sentencia de referencia que va a ser objeto de nuestro comentario se contienen pronunciamientos básicos que van a contribuir a diseñar, junto con futuras decisiones, los principios informadores de nuestra Constitución económica desde el aspecto de la distribución territorial del poder. Con ello no se pretende destacar una cierta preeminencia de los aspectos económicos sobre los territoriales, sino, precisamente, llamar la atención sobre la significación que reviste suscitar la problemática de la distribución de competencias en torno a una cuestión de naturaleza económica, puesto que es precisamente en este terreno donde la construcción del modelo autonómico va a encontrar las máximas dificultades de interpretación y de articulación satisfactoria de las aspiraciones de las Comunidades Autónomas con las exigencias de la dirección y gestión estatal de la economía.

Debe apuntarse, anticipadamente, que difícilmente el Tribunal podía, en la primera etapa de su funcionamiento, haber sido requerido para pronunciarse sobre una cuestión más compleja y susceptible de múltiples enfoques que la llamada regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro. Su planteamiento había ya en la etapa preconstitucional alcanzado altas cotas polémicas. Se pretendió darle solución a través del Real Decreto 2291/1977, de 27 de agosto, que propició una progresiva y gradual liberalización en la determinación del llamado coeficiente de fondos públicos. Al iniciarse el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas, surge el primer conflicto a raíz del Decreto 145/1980, de 25 de agosto, de la Generalidad de Cataluña, sobre dependencia orgánica y funcional de las Cajas de Ahorro. El Gobierno planteó el correspondiente conflicto de competencias, a través de la vía del requerimiento previo, que fue aceptado por la Generalidad, modificando el texto primitivo. Inmediatamente, el Gobierno, por Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, estableció 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 (2), disposición que implicaba un nuevo avance en la materia

(2) Véanse S. MARTÍN RETORTILLO BAQUER: «Aspectos constitucionales del sistema crediticio» en *Administración y Constitución*. IEAL 1981, pp. 165-199 y A. SANCHES BLANCO: «La Intervención Administrativa sobre las Cajas de Ahorro», en *Revista de Derecho Mercantil* número 160. Madrid, 1981, pp. 299 y siguientes.

pero que todavía distaba mucho de instaurar un nuevo ordenamiento clarificador y definitivo. A la vista de la nueva disposición, el Gobierno Vasco, por entender que atentaba a las competencias que le reconocía el Estatuto sobre las Cajas de Ahorro y ordenación del crédito, requirió al Gobierno para que derogara determinados preceptos del mismo y al no aceptar el Gobierno dicho requerimiento se planteó formalmente el conflicto ante el Tribunal Constitucional. Con independencia de este contencioso, el Gobierno Vasco adoptó el Decreto 45/1981, de 16 de marzo, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, planteando, a su vez, al Gobierno un conflicto positivo de competencias con invocación formal del artículo 161.2 de la Constitución. Previo los trámites procesales oportunos, ambos conflictos fueron acumulados a efectos de que sobre los mismos recayera una decisión única.

Las consideraciones que a continuación se exponen tienen como objetivo fundamental destacar los pronunciamientos básicos del Tribunal al tiempo que se subrayan algunos perfiles críticos en orden a los razonamientos jurídicos que se esgrimen para fundamentar la decisión final, teniendo en cuenta de modo especial la modalidad del proceso constitucional de resolución de conflictos positivos, que frente al recurso de inconstitucionalidad atiende sustancialmente a la determinación de la titularidad de la competencia controvertida y no al examen de la legitimidad constitucional de la norma, modulación que influye decisivamente en la técnica operativa de la sentencia y que permite valorar, paralelamente, la normativa reguladora de dichos conflictos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (3).

## II. PRONUNCIAMIENTOS BÁSICOS

### 1. *Unicidad del Orden económico como principio informador de la Constitución Económica*

Como premisa fundamental para desarrollar la argumentación jurídica que permita dilucidar la controversia sobre la titularidad de las competencias en disputa, el Tribunal Constitucional apela al concepto de Constitución Económica desde la perspectiva de su dimensión territorial a los efectos de

(3) Como acertadamente señalan F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES: «La Jurisdicción Constitucional» en *La Constitución Española de 1978* (Estudio sistemático dirigido por los Profesores A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA) E. Civitas 1980 «probablemente sea esta competencia del Tribunal Constitucional en materia de conflictos, la más espinosa en términos jurídicos, la que decida sobre la importancia y prestigio de que el Tribunal haya de gozar en el futuro. También podría decirse, lo que es igual, aunque con otras palabras que del acierto en el ejercicio de esta competencia depende pura y simplemente la viabilidad de nuestra Constitución», página 850.

poder deducir sus perfiles institucionales. A este respecto sienta las siguientes afirmaciones:

A) «En la Constitución Española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones 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 de la actividad económica: el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la Constitución económica o constitución económica formal. Este 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 justos” y cuyo artículo 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales: tales como el artículo 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 (arts. 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1).»

No es la primera vez que nuestro Tribunal Constitucional apela al concepto de Constitución Económica, así en la sentencia de 16 de noviembre de 1981, si bien en el marco de un voto particular (4), se introduce esta categoría de amplia raigambre en el pensamiento constitucional y económico, pero de escasa eficacia caracterizadora. En aquella ocasión se utiliza para suscitar —aprovechando la flexibilidad que ofrece la estructura del discurso de disenso— la visión pluralista de los posibles modelos económicos que pueden albergarse en nuestra Constitución «... la Constitución económica contenida en la Constitución política no garantiza necesariamente un sistema económico ni lo sanciona. Permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajustan a los parámetros y sólo excluye aquellos que sean contradictorios con las mismas». En la sentencia que comentamos, se predica apodícticamente que el marco jurídico que integra la Constitución Económica formal ha de aplicarse con carácter unitario, afirmación que debe considerarse adecuada en cuanto se refiera al ámbito espacial de vigencia de dichos principios informadores, pero que difícilmente puede suscribirse cuando este «carácter unitario» se pretende transferir o transustanciarse en «unicidad»

(4) Véase MARTÍN BASSOLS COMA: «Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa», *op. cit.* pp. 168-169, sobre el tema recientemente de AURELIO MENÉNDEZ: «Constitución, sistema económico y Derecho Mercantil», Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1981, pp. 27-48.

—es decir único y exclusivo— del orden económico. Y ello por la propia dificultad de la determinación jurídica del concepto de orden económico, pues con la referida expresión lo mismo puede comprenderse el sistema o el modelo económico, que la política económica, discusión terminológica que nos introduciría en un laberinto sin posible salida (análogamente podría decirse de los artículos que en apoyo de su tesis invoca el Tribunal —128, 130, 131, 138 y 139 de la Constitución— que podrían servir perfectamente para sostener una posición contraria). A nuestro juicio, sin embargo, la mayor dificultad que presenta participar plenamente de la argumentación de la sentencia radica en partir de la «unicidad del orden económico» (5) como un presupuesto apriorístico en un sistema político en el que se reconoce la autonomía territorial y, por lo tanto, el pluralismo político-territorial que debe tener su adecuado reflejo en el orden económico. Si la unicidad del orden económico fuera algo irreversible y apodíctico (6), no tendrían en absoluto sentido las reservas que la Constitución articula en orden a la armonización de competencias normativas y a la función de dirección de la política económica nacional y de su coordinación que atribuye al Estado. En un sistema de pluralismo político territorial, la unicidad no puede ser un punto de partida; la unidad es el resultado final de la actuación conjunta y coordinada de los poderes públicos en el orden económico.

No pretendemos argumentar, claro es, en favor de que las Comunidades Autónomas puedan levantar restricciones a la libre circulación económica ni que puedan articular políticas económicas completamente contradictorias con la política económica general (7). Queremos, simplemente, subrayar que pretender preconstituir la unidad económica sobre el dato de la unidad política para, a su vez, inferir la existencia de una política económica

(5) En uno de los fundamentos jurídicos de la sentencia de 16 de noviembre de 1981, se afirma «... la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos...» Véase MARTÍN BASSOLS COMA: «Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica», *op. cit.*, p. 157.

(6) Como apunta G. AMATO: *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello stato e della regione alla luce dell'esperienza statunitense*. Milan, Giuffrè, 1964, el concepto de unidad económica se intentó introducir en el proceso de elaboración de la Constitución Italiana («la unidad de la economía nacional y la libre circulación de los bienes no serán obstaculizados en el ordenamiento autónomo del Estado»), siendo finalmente rechazado. Sobre la crítica del concepto de unidad económica deducido del de unidad política, véanse las observaciones de A. BARBERA: *Regioni e interessi nazionale*. Milán, Giuffrè, 1973, pp. 16-23 y 89-99.

Debe subrayarse, sin embargo, que la Corte Constitucional italiana ha hecho abundante uso del concepto unidad y unicidad para justificar precisamente la competencia del Estado en materia de crédito: sentencias núms. 58 de 1958 y 137 de 1967. Véase sobre el particular G. MOLE: *La banca nell'ordinamento giuridico italiano*. Milán, 1980.

(7) Sobre el tema en los ordenamientos federales y regionales: G. AMATO: *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze dello stato e della regione alla luce dell'esperienza statunitense*, *op. cit.* En la doctrina española los diversos trabajos en el libro dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La distribución de las competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución Española», IEE, Madrid, 1980.

aplicable con carácter uniforme para todo el territorio nacional puede resultar hasta cierto punto contradictoria con la misma Constitución. En efecto, en ausencia de un sistema de planificación económica, según la tesis unitaria, la política económica sería exclusivamente definida y dirigida por el Estado o el Gobierno, mientras que en la hipótesis de la puesta en práctica de un sistema de planificación económica (art. 131) las Comunidades Autónomas, no sólo participarían en la propuesta de «previsiones» y en la elaboración conjunta (párr. 2 del art. 131), sino que ostentarían un marcado protagonismo en su ejecución de acuerdo con las bases y bajo la coordinación del Estado (art. 149.1.13.<sup>9</sup>). No parece, por lo tanto, congruente admitir que la Constitución sanciona dos modelos distintos de definición y ejecución de la política económica.

La utilización del concepto de «unicidad del orden económico» en el contexto de la sentencia —admitida como premisa básica— va dirigida fundamentalmente a preconstituir un título competencial a favor del Estado que permita dirimir el conflicto. De ahí su especial significación y la invocación fundamental de los artículos 138.2 y 139.2 de la Constitución (prohibición de privilegios económicos y sociales y de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional). Ahora bien, entendemos que análogo objetivo justificador se puede fundamentar en el concepto de «unidad de mercado» (8) que remite exclusivamente al aspecto de la libre circulación de los bienes o capitales, inherente, por lo demás, a un sistema de economía de mercado (art. 38), y que no sustantiviza políticamente el orden económico como ocurría con el superado concepto de «economía nacional» (9).

B) La anterior reflexión crítica tiene su adecuado reflejo en la línea argumental de la sentencia cuando confronta su premisa sobre el orden económico nacional con la estructura territorial prevista en nuestra Constitución: «plural o compuesta» (tít. VIII):

«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

(8) Véase el sugestivo trabajo de V. SANTOS: «Modelo económico y unidad de mercado en la Constitución Española de 1978» en el libro dirigido por M. RAMÍREZ: *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*. Universidad de Zaragoza. E. Pórtico, 1982, pp. 361-395. En análogo sentido A. MENÉNDEZ: *Constitución, sistema económico y derecho mercantil*, op. cit., páginas 83-85.

(9) Sobre la significación ideológica y política del concepto de «Economía Nacional» H. HELLER: *Teoría del Estado*, FCE, México, 1974, pp. 229-233.

y de su unidad, como sucede, entre otros preceptos, con el artículo 149.1.10, 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 (Ordenación del Crédito) y 13 (planificación económica).»

Esta trascendental afirmación supone la inversión del juicio apodictico anteriormente formulado sobre la unicidad del orden económico, para dar paso al reconocimiento del juego de los distintos entes públicos territoriales de cuya conjunción y armonización, conforme a los instrumentos que la propia Constitución prevé, pueda resultar como objetivo, la unidad del orden económico.

2. *La determinación formal y material del concepto de bases para la Ordenación del Crédito y de la Planificación económica a efectos de precisar la competencia exclusiva del Estado*

Dado que la Constitución en su artículo 149.1 atribuye competencia exclusiva al Estado para la fijación de las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (apart. 11) y las bases y coordinación de la planificación económica (apart. 13), el Tribunal Constitucional se ve precisado a delimitar el concepto de bases, reiterando y ampliando la doctrina sentada en la sentencia de 28 de julio de 1981, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de Cataluña sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalitat (10). En este sentido conviene retener las siguientes declaraciones:

- La fijación por parte del Estado de las bases o legislación básica en una materia que tenga atribuida constitucionalmente no requieren en modo alguno la promulgación de una Ley de Bases; ni se identifican con las Leyes Marco del artículo 150,1 de la Constitución, ni al propio tiempo, guardan analogía alguna con el fenómeno de la delegación legislativa (leyes de bases y de autorización de los arts. 82 y 83 de la Constitución).
- La noción de bases es sustancialmente material, deducible explícita o implícitamente de la legislación vigente «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 es su contenido». De tal suerte que si las Leyes vigentes no alcanzan a fijar dichas bases o lo que debe entender-

(10) Sobre esta sentencia véase el comentario de J. A. SANTAMARIA PASTOR: «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales». *Revista Española de Derecho Constitucional* número 6, 1982, pp. 179-205.

se como tales, corresponde al Tribunal Constitucional, en virtud de su misión constitucional de interpretación, determinar su contenido y alcance.

- La razón finalista de que el texto constitucional atribuya al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia (en particular la ordenación del crédito y la planificación) radica en la circunstancia de 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». En este punto, el Tribunal Constitucional establece una discepción de suma importancia en orden a un reparto de competencias normativas entre el legislativo y el ejecutivo para la fijación de las bases; pues aun cuando éstas por su generalidad y carácter fundamental de suyo deberían postular una regulación legislativa, se distingue entre las que presentan un carácter estable y las que atienden a circunstancias o condicionamientos 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 cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, pues al Gobierno de la Nación le corresponde tanto la dirección de la política financiera nacional y de la política monetaria general (art. 10, 26.EV), en cuanto partes de la política económica general (art. 97 de la Constitución), como la coordinación de las mismas con las que pueda tener cada Comunidad en su ámbito respectivo (art. 45, 2.EV). Con ello se viene a afirmar la peculiaridad de la instrumentación jurídica de la política crediticia —a la que ya se había referido con gran brillantez S. MARTÍN RETORTILLO (11)— que difícilmente se adapta a la plenitud de la reserva absoluta de Ley y que abunda en remisiones reglamentarias y otras técnicas jurídicas que, de forma común a los demás ámbitos del intervencionismo económico, implican una desvalorización de los postulados clásicos del Estado de Derecho. El Tribunal Constitucional parece plenamente consciente de esta tendencia que otorga una primacía al Ejecutivo en la dirección de la política económica que por su propia naturaleza es

(11) S. MARTÍN RETORTILLO: *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Aspectos Jurídico-Administrativos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, pp. 160 y siguientes.



eminentemente coyuntural, dirección que deberá continuar pese a la nueva estructuración territorial del Estado. De esta suerte puede afirmarse que en la determinación de las bases de la ordenación del crédito concurrirán el legislativo y el ejecutivo estatales, en función del carácter estable y coyuntural, respectivamente, de aquéllas.

- En el orden jurídico formal, el Tribunal proclama que «el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley». Sin embargo, reconoce la posibilidad de que el Gobierno pueda hacer uso de la potestad reglamentaria para regular «de modo complementario» y en tanto las Cortes no procedan a establecer una disciplina completa e innovadora de las bases en cuestión de la legislación preconstitucional. Esta posibilidad adquiere legitimidad «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 completar o adecuar a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional, como, por ejemplo, la estructura territorial del Estado».
- La fijación estatal de las bases de la ordenación de una materia «no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad», cuando aquélla tenga reconocida en su Estatuto la facultad de «desarrollo legislativo» de estas bases. Ahora bien, a este respecto el Tribunal Constitucional precisa que «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 término inequívocos, el artículo 149.3 de la Constitución». Sí, pues, en el caso que nos ocupa, hay que entender que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia para el desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalan, de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 11.2.a.EV). Finalmente, reiterando la doctrina sentada en su sentencia de 28 de julio de 1981, precisa que la Comunidad Autónoma podrá ejercer sus competencias sin necesidad de que los órganos del Estado fijen por normas posconstitucionales las bases que debe respetar la Comunidad, de tal suerte que podrá ejercerlas desde la entrada en vigor del Estatuto si bien «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 sentido antes aclarado) que se infieren de la legislación preconstitucional vigente».

A la luz de esta doctrina, se pasa a examinar el conflicto de competencias, respecto a la totalidad y al contenido, del Real Decreto 2869/1980, distinguiéndose los aspectos directamente relacionados con la ordenación del crédito y los que afectan a la planificación económica.

A) Frente a la argumentación de que el Gobierno Vasco, conforme a la disposición transitoria séptima de su Estatuto, sólo está vinculado a las «actuales Leyes del Estado» —y no a las normas de inferior rango— y siendo la más importante Ley preconstitucional sobre la materia la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962, ésta debe estimarse derogada por incompatible con la Constitución (disposición derogatoria tercera) por responder a una concepción centralista y unitaria del Estado en cuanto afecta al reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional afirma que la expresión «leyes del Estado» no puede afectar al Real Decreto controvertido, pues «no excluye por las razones que ya hemos expuesto la posibilidad de que, haciendo uso de su potestad reglamentaria, el Gobierno adecue 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». Y en cuanto a la Ley de Ordenación del Crédito y Banca de 14 de abril de 1962, considera aplicable la doctrina sentada en las sentencias de 2 de febrero (leyes de Bases de Régimen local) y 28 de julio de 1981 (Diputaciones catalanas) «para que opere la derogación de la disposición tercera de la Constitución sobre una ley, la disconformidad 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 debe 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 la legitimidad de ese poder y la estructura política que de él deriva».

B) En orden a la determinación positiva de lo que debe entenderse por «bases de la Ordenación del Crédito», el Tribunal incluye «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, apart. b, de la Ley de 14 de abril de 1962 y otras disposiciones complementarias que se citan en la sentencia). Y entre los aspectos básicos de la actividad de los intermediarios financieros «hay que insertar las normas concernientes al control de 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)». Dichas obliga-

ciones en concreto son fijación de coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados que deben invertir en la adquisición de fondos públicos, y la determinación de cuáles son los valores públicos, cuya adquisición por las Cajas se consideran computables para cubrir el citado coeficiente. La justificación material de estas obligaciones encuentra su razón de ser en un pronunciamiento de la máxima importancia:

«el coeficiente de fondos públicos se justifica por la necesidad de orientar desde el Estado parte de los recursos financieros del 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».

Como puede desprenderse de los anteriores pronunciamientos del Tribunal, se atiende a una calificación eminentemente material o económica del crédito en cuanto en la economía moderna su volumen influye decisivamente en la estabilidad de la moneda y, por lo tanto, la política crediticia queda convertida en un simple apéndice de la política monetaria. Desde un punto de vista economicista el razonamiento del Tribunal es impecable, ya que en un Estado moderno el poder central precisa dominar todos los resortes de la política monetaria y de financiación de las actividades económicas (12). Sin embargo, desde una óptica jurídica, esta petición de principio precisa en alguna manera de fundamentación institucional, máxime cuando se trata de un deslinde de competencias a la vista del artículo 149.1.11 que si, por una parte, parece reservar al Estado la integridad del «sistema monetario» —denominación que parece aludir a la organización y funcionamiento del mismo— en orden a la faceta del crédito sólo le atribuye las bases del mismo. En todo caso, la calificación de conceptos económicos y su transformación inmediata en equivalencias jurídicas no deja de ser una servidumbre metodológica de la interpretación jurídica que puede comportar graves consecuencias en este orden de consideraciones.

La declaración de títulos que deben ser objeto de cómputo a efectos del coeficiente, entre ellos los de la Deuda Pública, o los que el propio Estado avale, como una competencia exclusiva del Estado «está fuera de duda con arreglo a la competencia exclusiva que le confiere el artículo 149.1.14 de la Constitución en relación con el artículo 149.1.11» y al propio tiempo «las competencias financieras de las Comunidades Autónomas en relación con el

(12) Sobre la significación de la actividad crediticia en el Estado contemporáneo: C. BARRERE: «Crise du système de crédit et capitalisme monopoliste d'état». *Económica* 1977. E I. GOUGH: *Economía política del estado de bienestar*. E. Blume. 1982.

La determinación de la política monetaria sobre el crédito en orden a la marginación de las Regiones en la competencia sobre la materia en la experiencia italiana. Véase N. SAITTA: «La disciplina del credito e del risparmio nelle regioni». Milán, E. Giuffrè. 1974, pp. 10-109.

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 Autónomas debe coordinarse con la Hacienda Estatal (art. 156.1.CE y art. 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».

A juicio del Tribunal Constitucional, dentro del círculo de atribuciones exclusivas del Estado, no debe comprenderse tan sólo la declaración de qué tipo de títulos deben suscribir las Cajas, sino también y de forma sustancial la determinación del orden de preferencias, considerándose a tal efecto que «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 (art. 149. 1.11) de tal ordenación». Y a tal efecto, la sentencia ofrece un argumento en apoyo de su tesis de la máxima importancia:

«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" (art. 128.1.CE) y se privaría al Estado, que es un Estado social de Derecho (art. 1.1 CE), de importantes recursos con los que atender con la equidad debida a múltiples necesidades de carácter general».

La competencia para fijar este orden de prioridades se considera como un elemento básico de la Ordenación del Crédito (art. 149.1.11) no pudiendo, en consecuencia, la Comunidad Vasca interferir, a través de sus competencias normativas, sobre los aspectos esenciales de esta 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». Y este carácter esencial de la misma no queda desvirtuada por la invocación de que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de planificación económica (13), pronunciamiento que al respecto formula el Tribunal Constitucional que, si bien deberá considerarse incidental y necesitado de múltiples precisiones por su extraordinaria trascendencia, merece ser retenido por constituir una primera aproximación interpretativa:

«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" (art. 149.1.13CE), 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.»

### 3. *La articulación de intereses de las Comunidades Autónomas con los de la Nación como competencia exclusiva del Estado*

El artículo 3 del Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, fija el porcentaje para la adquisición de nuevos valores computables en el coeficiente de fondos públicos que las Cajas pueden destinar a la compra de valores

(13) Sobre los problemas de la planificación económica de las Comunidades Autónomas. MARTÍN BASSOLS COMA: «La Planificación Económica» en la obra colectiva, dirigida por F. GARRIDO FALLA: *El modelo económico en la Constitución Española*. IEE, Madrid, 1981, páginas 235-459.

de títulos de renta fija, emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas, especificándose, a modo de cláusula general, que el volumen total de dichos títulos de las Comunidades Autónomas, computados por las Cajas de Ahorro de la correspondiente región, podrá alcanzar el porcentaje que al efecto fije el Gobierno «de acuerdo con los objetivos generales de la política económica y financiera» (dicho porcentaje ha sido fijado, con carácter general, posteriormente al planteamiento del conflicto por el Real Decreto 1619/1981, de 22 de mayo). A la vista de este precepto la Comunidad Autónoma Vasca entiende que el ejercicio de esta competencia por el Estado puede afectar a las competencias de ejecución que por su Estatuto tienen reconocidas. Frente a esta argumentación el Tribunal Constitucional opone dos consideraciones. En el orden formal, esgrime 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», consideración equivalente a afirmar que todo conflicto de competencias deber ser real y efectivo, no meramente potencial.

Por lo que afecta a los problemas de fondo —si los preceptos impugnados constituyen por su contenido normas reguladoras de las Bases de Ordenación del Crédito— considera con carácter general que «por todo lo expuesto en anteriores fundamentos de esta sentencia (no cabe duda) 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 calificados 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 grave quebranto. La regulación de esta necesaria articulación constituye materia básica de la ordenación del crédito y, es por lo mismo, competencia del Estado». El Tribunal complementa su posición con una interpretación que autocalifica de «histórica» en orden al proceso de regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro que se inició con el Real Decreto 2291/1977, de 27 de agosto, que la normativa debatida en el presente conflicto es un desarrollo liberalizador o aperturista.

Con análogo fundamento, el Tribunal declara que incurre en invasión de competencias y, en consecuencia, acuerda su nulidad, el contenido del apartado *b)* del artículo 4 del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, dictado por el Gobierno Vasco en cuanto atribuye competencias a los órganos de la Comunidad Autónoma para «fiscalizar, asimismo, el cumplimiento de las normas vigentes en materia de expansión en la apertura de nuevas oficina dentro del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca por parte de Cajas de Ahorro domiciliadas fuera del mismo y llevadas a cabo por Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma fuera del ámbito de la misma». Efectivamente, la

atribución de esta competencia puede dar lugar a una colisión entre los intereses de dos Comunidades Autónomas o entre una de ellas (la del País Vasco) y una parte del territorio del Estado, pues «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». Para el Tribunal Constitucional dicha colisión entraña una competencia interterritorial que excede del ámbito de las competencias de una Comunidad Autónoma, formulando al respecto la siguiente doctrina:

«Como este Tribunal ha afirmado ya en el fundamento 2 de su sentencia de 22 de diciembre de 1981 (Ley de Cataluña sobre Bibliotecas) 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 necesarias para conocer o denegar aperturas de nuevas oficinas.»

«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 Organos 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 último en el artículo 6 del Decreto 45/1981, del Gobierno Vasco, se atribuyen a los Organos de la Comunidad Autónoma las competencias «definidas en las disposiciones legales en relación con el control de gestión de las Cajas de Ahorro... todo ello, sin perjuicio de las competencias de información e inspección que correspondan al Banco de España», precisando que entre las mismas se comprende «autorizar en los casos en que sea preceptivo, la concesión de créditos a medio y largo plazo a empresas con participación extranjera superior el 25 por 100». El Tribunal Constitucional considera que

esta atribución constituye frontalmente una invasión de competencias estatales en base a dos consideraciones precisas que justifican la anulación del referido precepto:

«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 del Estado, por lo cual no cabe que en ella ninguna Comunidad pueda asumir competencias ni siquiera de ejecución.»

«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 que sea preceptiva, la citada autorización previa.»

4. *Sobre el alcance de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro*

El Estatuto de Autonomía del País Vasco confiere a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre «Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro en el marco de las bases que sobre Ordenación del Crédito y la Banca dicte el Estado y de la política monetaria general» y, al propio tiempo, el artículo 11.2 le reconoce competencias de Desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio, de las bases, en los términos que las mismas señalen, en materia de «ordenación del crédito, banca y seguros». La interpretación conjunta de estos preceptos permite apreciar que la disciplina de las Cajas de Ahorro por parte de la Comunidad Autónoma no es susceptible de ser encuadrada en un bloque unitario; la faceta de la competencia exclusiva, siempre en el marco de las bases de la ordenación del crédito y la política monetaria, alcanzará poco más allá de la dependencia orgánica y algunos aspectos de su régimen de funcionamiento interno, puesto que el soporte fundamental de su actividad institucional quedará inmediatamente inmerso en el seno de la Ordenación general del



crédito y banca, pasando la competencia de aquélla a la condición de mero desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales. Dado, a su vez, que la disposición transitoria séptima 1, dispone que «mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas o generales a las que este Estatuto se refiere y/o el Parlamento Vasco no legisle en las materias de su competencia, continuarán en vigor las leyes del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma en los casos así previstos en este Estatuto», podría postularse una interpretación rígida —como la que sustenta el representante del Estado en la presente litis— en el sentido de que a la Comunidad Autónoma en materia de Cajas de Ahorro, mientras el Estado no dicte sus bases ni el Parlamento Autónomo no apruebe sus correspondientes leyes, sólo le corresponde ejercitar y actuar meras competencias de ejecución, competencias que quedan reducidas, según el tenor literal del artículo 20.4 a la «potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes». Frente a esta posición, el Tribunal Constitucional lleva a cabo una interpretación más flexible y aperturista de lo que debe entenderse por competencias de ejecución (14); en conexión con todo el conjunto normativo estatutario. A este respecto, conviene exponer las siguientes manifestaciones:

«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». De ello se desprende que la competencia mínima o residual de ejecución adquiere distintas modulaciones en cuanto a su intensidad, según se trate de una simple ejecución de la legislación estatal o, por el contrario, de la legislación exclusiva o de desarrollo legislativo de la propia Comunidad. Y ello, es obvio, por cuanto la interposición de la norma legislativa autonómica puede condicionar y apoderar el ámbito de la facultad de ejecución.

(14) Los problemas generales de las facultades que comprenden las potestades de ejecución de las Comunidades Autónomas han sido analizados por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, C. Civitas, 1983.

En orden a la limitación de la disposición transitoria séptima, el Tribunal Constitucional acoge la tesis de la representación del Gobierno Vasco en el sentido de que aquella «no restringe la asunción inmediata de competencias a esa 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 el 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. Del contenido de este pronunciamiento parece desprenderse que en ámbito del Ordenamiento jurídico comunitario no prevalece estrictamente, o al menos con el mismo rigor, la relación Ley-Reglamento, puesto que no se matiza la existencia de una reserva o preferencia de Ley en la producción normativa de las Comunidades Autónomas (15), siendo indiferente el instrumento normativo (Ley o Reglamento comunitarios) a utilizar.

Las consecuencias de este planteamiento indiferente parecen plenamente compartidas por el propio Tribunal al proclamar que «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 comprende 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». Obviamente, el punto clave para dilucidar el dilema de esta indiferencia o intercomunicabilidad de instrumentos normativos comunitarios denunciada radica en la interpretación del inciso «cuando la naturaleza del tratamiento pueda hacerse por éstas (normas reglamentarias)». ¿Dónde radica la línea divisoria entre ambos instrumentos? ¿Qué es lo que permite en más la Ley comunitaria respecto al reglamento en el desarrollo de las bases estatales? Aun cuando la sentencia no se propone en absoluto trazar estas fronteras podemos percibir en el análisis del articulado del Decreto 45/1981, del

(15) Véase S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. I. Civitas, 1982, pp. 434 y ss.

Gobierno Vasco, que lleva a cabo el Tribunal Constitucional para dilucidar si sus preceptos han incurrido o no en incompetencia algunos indicios sumarios (Fundamentos Jurídicos noveno al decimoquinto), aun cuando difícilmente extrapolables, por cuanto no superan los límites de un examen semántico muy detallista. Todas las competencias sobre creación, fusión y liquidación de las Cajas de Ahorro que en el artículo 2 del Decreto comunitario asume la Comunidad, el Tribunal Constitucional las legitima por considerar que son meras competencias de ejecución de la legislación estatal y que las interpolaciones competenciales que introduce o referencias a otras disposiciones que omite pueden salvarse, bien porque no innovan las bases estatales o bien, porque deben entenderse tácitamente colmadas por remisiones a otras disposiciones. En orden a las competencias sobre el régimen interno de las Cajas (Estatutos y Organos de Gobierno), las matizaciones y modulaciones incorporadas son salvables por cuanto no afectan a las bases y pueden perfectamente aplicarse como materias o aspectos orgánicos de las Cajas. En materia de distribución de resultados (art. 5), el Tribunal considera que se trata de una competencia exclusiva del Estado y que sólo la Comunidad pueda asumirlas de forma correcta «en la medida 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 ni 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» (en mismo criterio se aplica a competencias de control sobre saneamiento de la cartera de valores y cobertura de riesgos, en que la comunidad se limita a sustituir al departamento estatal en estas funciones de control).

Como un atisbo de lo que podríamos conceptuar como competencia de desarrollo legislativo, aunque transitoriamente ejercido por vía reglamentaria, puede detectarse en la discusión sobre la legitimidad de la competencia que se atribuye la Comunidad en relación a «autorizar, en los casos legalmente establecidos, la concesión de créditos y riesgos a Corporaciones Locales»; pues mientras la representación estatal entiende que la estipulación de dichos créditos en la legislación estatal es libre sin condicionamientos, el Tribunal interpreta que «el requisito del artículo 6.4 no interfiere en el libre proceso de negociación del crédito, sino que es una medida que la Comu-

nidad toma sin ir más allá de la legalidad estatal vigente en relación con las Corporaciones Locales, sino con las Cajas de Ahorro y que, por lo tanto, encaja en la competencia de desarrollo legislativo del artículo 11.2.a) del Estatuto».

Con las limitaciones, anteriormente expuestas, podríamos concluir señalando que pertenecen al ámbito reglamentario comunitario, tanto por vía de reglamento jurídico como puramente organizatorio interno, todo lo que haga referencia a la organización y régimen interno de las Cajas de Ahorro sometidas a su tutela, así como la estricta gestión del derecho estatal o sustitución del aparato estatal por el comunitario. Por el contrario, será propio de la Ley de autonomía cualquier desarrollo normativo innovativo o complementario respecto a la legislación estatal, con respeto a los límites prefijados por las bases de la ordenación del crédito y la banca (16).

### III. ASPECTOS PROCESALES: ACUMULACIÓN DE CONFLICTOS POSITIVOS; IMPROCEDENCIA DE CONFLICTOS DE COMPETENCIAS VIRTUALES O POTENCIALES; APLICACIÓN DE LA TÉCNICA DE LAS SENTENCIAS INTERPRETATIVAS

Desde el punto de la problemática del Derecho procesal constitucional, la sentencia comentada presenta extremos y perfiles de indudable interés doctrinal y de operatividad en orden a la delimitación de la naturaleza y efectos del proceso constitucional sobre conflictos positivos entre el Estado y las Comunidades Autónomas (17). A estos efectos merecen destacarse los siguientes pronunciamientos del fallo:

a) En primer lugar, cabe registrar que en materia de conflictos es procedente la utilización de la figura de acumulación de procesos constitucio-

(16) Véase MARTIN BASSOLS COMA «Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución» en *Revista de Administración Pública* núm. 79, pp. 107 y ss.

(17) La bibliografía sobre los conflictos de competencias y atribuciones es todavía escasa, sin embargo pueden consultarse: «Dirección General de lo Contencioso del Estado» *el Tribunal Constitucional*, los siguientes trabajos: S. MARTÍN RETORTILLO, *Conflictos constitucionales de competencias y atribuciones*, vol. I, pp. 221-247; E. ALVAREZ CONDE, *Tribunal constitucional y los conflictos entre comunidades autónomas*, vol. I, pp. 461-464; J. BERMEJO VERA, *La función resolutoria de los conflictos constitucionales negativos por parte del Tribunal Constitucional*, vol. I, pp. 575-601; L. LÓPEZ RODÓ, *El orden de competencias establecido en la Constitución, origen de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, vol. II, 1457-1478; J. MARTÍN QUERALT, *Fiscalidad y conflictos constitucionales positivos entre comunidades autónomas*, vol. II, pp. 1641-1662; P. LUIS SERRERA CONTRERAS, *Las Comunidades autónomas y las impugnaciones del artículo 161.2 de nuestra Constitución*, vol. III, p. 2536, y L. TOLIVAR ALAS, *Un supuesto excepcional de control: el número 2 del artículo 161 de la Constitución*, vol. III, pp. 2661-2679.

Desde un planteamiento procesal, J. GONZÁLEZ PÉREZ *Derecho Procesal Constitucional*, Civitas 1980, pp. 352 y ss.; ALMAGRO NOSETTE, *Justicia. Sentencias del Tribunal Constitucional*, IEAL, Madrid, 1982, pp. 179-222.

nales al amparo del artículo 83 de la LOTC, que autoriza «disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión». En el presente caso, el conflicto planteado a instancia de una Comunidad Autónoma contra el Estado (Real Decreto 2869/1980) y, a su vez, un conflicto planteado por el Estado contra una Comunidad Autónoma (Decreto 45/1981, de 14 de marzo, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la CA del País Vasco). La petición de acumulación fue solicitada por la representación estatal, al plantear el conflicto positivo contra la Comunidad Autónoma, sin oposición por la representación de ésta. El Tribunal Constitucional, en virtud de Auto, accedió a esta petición por «estimar que ambos conflictos versan sustancialmente sobre una misma materia» y dispuso a tenor del artículo 83 de la LOTC que una sola decisión suya los resuelva. Evidentemente, cabe entender que, inicialmente, se da la unidad de materia por cuanto la cuestión de fondo radicaba en el reparto de competencias en materia de ordenación del crédito y procesalmente se daba una continuidad temporal en la tramitación, a la vista que sobre el primer conflicto planteado todavía no había recaído sentencia. Sin embargo, debe observarse, desde un punto de vista analítico, que mientras en el conflicto de competencias sobre la disposición reglamentaria estatal se discutía un extremo importantísimo —la computabilidad en el coeficiente de fondos públicos, el orden de prioridades, coordinación en la adquisición por las Cajas de los valores emitidos por las Comunidades Autónomas y el volumen de recurso ajenos de las mismas—, pero limitado en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorro, en el conflicto segundo planteado por el Estado se suscitaban muchos extremos ajenos a la mera computabilidad de las inversiones. En alguna medida puede presumirse que la idea de conexión ha sido interpretada muy flexiblemente para determinar una «unidad de decisión» de difícil justificación en un conflicto competencial y que en el marco de la fundamentación jurídica de la sentencia los presupuestos decantados para dilucidar el primer conflicto han influido poderosamente para resolver el segundo.

b) En orden a la determinación del objeto del conflicto la sentencia comentada contiene pronunciamientos esclarecedores sobre la naturaleza y el carácter de la invasión de la competencia controvertida. En efecto, al constituir el objeto del conflicto una *vindicatio potestatis*, se ha planteado por la doctrina si el acto o disposiciones que genera el conflicto debe entrañar una efectiva y real invasión de competencias o de lesión de la esfera de atribuciones, o, por el contrario, es suficiente que aquéllos contengan una amenaza o un peligro potencial. En el primer caso, estaríamos en presencia de un conflicto real, mientras que en el segundo ante un conflicto virtual (18). El

(18) Sobre el planteamiento de los conflictos reales y virtuales en la doctrina italiana. Véanse PREDIERE *Conflitti virtuali trastato e regione denunciati in via incidentali* Foro Amm. 1958, pp. 257 y ss. F. SORRENTINO: «I Conflitti di attribuzione tra i poteri dello stato» en *Riv.*

Tribunal en dos pasajes de la sentencia formula dos pronunciamientos contundentes en orden a exigir para que el conflicto sea procedente que la invasión de competencias debe ser real y efectiva, desechando, al menos en esta primera etapa, la posibilidad de los llamados virtuales.

En un primer punto y con carácter más gramatical que propiamente jurídico manifiesta que «afirma el Gobierno Vasco que los pasajes por él impugnados del artículo 3 (del Decreto 2869/1980) 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... De forma perfectamente explícita, se pronuncia con ocasión del análisis del artículo 5 del Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, que autoriza al Ministerio de Economía y Comercio para dictar cuantas disposiciones sean precisas para la interpretación y cumplimiento de este Real Decreto ante la impugnación por parte de la Comunidad Autónoma de que la facultad interpretativa lesiona sus competencias y la posibilidad de dictar normas para su cumplimiento implica la invasión de sus funciones de ejecución. Según el Tribunal:

«...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 de 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 2869/1980 lesiona las competencias de la Comunidad, siempre podrá el Gobierno de ésta plantear el correspondiente conflicto positivo de competencias, 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 competencias ha de versar sobre una disposición concreta y determinada.»

c) En relación con los conflictos de competencias positivos, el artículo 66 de la LOTC dispone que «la sentencia declarará la titularidad de la

*Trim. di Diritto Pubblico*, 1967, núm. 3, pp. 741-742 y F. DIMORA: «Il conflitto di attribuzione tra stato e regione nella giurisprudenza della corte costituzionale» en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1975, pp. 610 y ss.

competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieran viciados de incompetencia...». En el fallo objeto de este comentario se puede observar que el Tribunal hace uso en el seno de un conflicto de competencias de la técnica de las sentencias interpretativas o manipulativas «declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto a los artículos 5 a) y b) y 7.1.a) del citado Decreto del Gobierno Vasco corresponden a éste, siempre que tales normas se interpreten en los términos contenidos en los fundamentos de esta sentencia». De esta forma, en virtud del principio de conservación de la norma, se salva la posibilidad de una declaración de nulidad de la disposición cuestionada. No deja, sin embargo, de ofrecer algunas dudas la generalización de esta técnica a los conflictos de competencias por cuanto la declaración de la titularidad de la competencia —objeto principal del proceso— parece exigir un pronunciamiento contundente sobre aquélla, dado que si subordina a una determinada interpretación se está incidiendo en el modo de ejercicio de la misma, extremo que, en principio, no parece ser el fin institucional del proceso.

#### IV. REFLEXIONES GENERALES

##### 1. *La significativa influencia de la Ordenación jurídica de las Cajas de Ahorro y la política económica en el período preconstitucional: la visión puramente instrumental de las Cajas de Ahorro*

Aun cuando somos plenamente conscientes de las distorsiones que puede ocasionar el enjuiciamiento de las instituciones jurídicas y de las decisiones judiciales desde una óptica exclusivamente económica o de la sociología económica, lo cierto es que la argumentación que lleva a cabo el Tribunal Constitucional en la sentencia que comentamos serían seguramente impensables si no se hubiera tomado como punto de referencia la ordenación jurídica preconstitucional del Crédito de las Cajas de Ahorro, así como la política económica y financiera desarrollada a partir del Plan de Estabilización de 1959 y continuada por los sucesivos Planes de Desarrollo Económico a partir de 1962 sobre inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorro que transforman estas instituciones en meros intermediarios financieros al servicio de la actuación económica del Estado (19). A este respecto, pueden formularse las siguientes consideraciones:

a) Desde el punto de vista jurídico-formal el régimen jurídico de la Ordenación del Crédito y de las Cajas de Ahorro en la etapa preconstitucio-

(19). Un estudio exhaustivo sobre la evolución de las Cajas de Ahorro se contiene en la tesis doctrinal, todavía inédita, de J. M. GONZALES MORENO: *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorro Confederadas*. Universidad Complutense de Madrid, 1982. 1.396 pp.

nal y en la actualidad —a excepción de la Ley 21 de junio de 1980 por la que se regulan los órganos rectores del Banco de España— presenta importantes deficiencias y lagunas en orden a la afirmación formal y material del principio de legalidad. En efecto, la norma fundamental es la Ley 2/1962, de 14 de abril, de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, disposición que a pesar de su denominación no debe reputarse como una Ley de Bases generadora de una delegación legislativa para formalizarse en un texto articulado, sino en el sentido de una ley básica de aplicación inmediata a través de los correspondientes instrumentos reglamentarios. La referida Ley consta de dos artículos, en el primero se anuncia que «se reformará el sistema crediticio y bancario, con arreglo a las siguientes bases» (hasta un total de diez bases) y, en el segundo, se especifica que «el desarrollo de las precedentes bases se efectuará en forma escalonada al ritmo más conveniente, a juicio del Gobierno o del Ministerio de Hacienda, en su caso, mediante las disposiciones del rango procedente. Los Decretos con fuerza de Ley deberán dictarse en el plazo de dos años». Pues bien, conforme a esta estructura normativa tan débil se ha venido regulando por norma reglamentaria —y excepcionalmente con Decretos-Leyes— todo el régimen y ordenación de la banca y las Cajas de Ahorro durante cerca de veinte años. Ello ha causado una auténtica confusión normativa, no sólo en cuanto a sus principios informadores sino en orden a la validez y ajuste a la legalidad. Como ha señalado S. MARTÍN RETORTILLO muy plásticamente, en definitiva son las normas reglamentarias las que básicamente determinan en cada momento la realidad de la ordenación jurídica de la banca privada. Una ordenación —aprovechamos la ocasión para señalarlo— en la que resulta muy difícil conocer en cada momento la norma aplicable. Su refundición sería por demás necesaria y conveniente. Facilitaría y haría posible algo tan elemental y básico como es el conocer el Derecho aplicable a cada caso. Una tarea a la que, desde luego, no ayuda tampoco el procedimiento al que vienen respondiendo las sucesivas reformas, no sólo de la ordenación de la banca privada, sino de todo el régimen del sector, incluidas las Cajas de Ahorro. Sin tijeras y gomas de pegar, es hoy materialmente imposible conocer el contenido de las disposiciones que deben aplicarse. Es frecuente ver en el «BOE», cómo una norma reglamentaria ofrece nueva redacción a una determinada letra de un epígrafe de un apartado de otra disposición precedente de igual rango, que a su vez modifica en éste y en otros puntos otra anterior que por su parte alteraba también otra (20). Por lo que afecta a las Cajas de Ahorro, la anterior observación es harto significativa desde su Estatuto, aprobado por Decreto 14 de marzo de 1933, hasta el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, sobre regulación de

---

(20) S. MARTÍN RETORTILLO: *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro*, op. cit., p. 162. Sobre los problemas que plantea la legalidad del Real Decreto 2290. Véase el prólogo de F. GARRIDO FALLA a la obra de F. NÚÑEZ-LAGO MORENO: *Aspectos jurídicos del control administrativo de Entidades de Crédito y Ahorro*. EDP Madrid, 1977.



los Organos de Gobierno y funciones de las Cajas de Ahorro, dichas instituciones han sufrido las más profundas transformaciones hasta convertirse en auténticos intermediarios financieros con posibilidad de realizar las mismas operaciones que la banca privada (art. 20), sin que ninguna norma con rango de Ley haya tenido ocasión de disciplinar tan significativa metamorfosis.

b) El análisis del ordenamiento crediticio sería incompleto si nos limitáramos a su presentación formal. Su contextura material es lo más relevante en cuanto, como ha subrayado S. MARTÍN RETORTILLO, se trata de una simple instrumentación jurídica de una política crediticia que, a su vez, es un medio para la realización de un plan o de un esquema permanente o coyuntural de política económica. El artículo 1 de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca —normativa que se actualiza con ocasión del I Plan de Desarrollo Económico— explicita claramente esta modalidad normativa «la autoridad en materia monetaria y de crédito corresponde al Gobierno, el cual señalará al Banco de España y a los diferentes organismos de Crédito, a través del Ministerio de Hacienda, las directrices que hayan de seguirse en cada etapa, orientando en definitiva la política monetaria y de crédito en la forma que más convenga a los intereses del país». La caracterización jurídica de este sector se articula, siguiendo la exposición de S. MARTÍN RETORTILLO, a través de dos figuras capitales: la creación de unos Entes de Gestión (Banco de España y Entidades Oficiales de Crédito) que canalizan por su experiencia técnica las grandes opciones políticas del Gobierno en la materia, transformándolas en directrices o directivas que tienden a imponer un comportamiento necesario e inexcusable que se impone a los distintos sujetos que llevan a cabo la actividad bancaria o crediticia al objeto de alcanzar una determinada política. Las directrices o directivas no son formalmente actos jurídicos independientes, aislados. «son más bien especificaciones y desarrollo de esa decisión que precisamente pretenden llevar a cabo, cuyos efectos, a su vez, inciden sobre los resultados finales de esa acción de carácter general» (21). La finalidad del instrumento legislativo se agota en la estructuración de la organización de los Entes de Gestión y en la habilitación formal de este poder de dirección abstracto, cuya concreción y especificación queda permanentemente abierto y sometido a revisión en función de la coyuntura económica, siendo suficiente invocar la habilitación legal abstracta para legitimar cualquier nueva actuación que se impone a los intermediarios financieros. En base a tan formidable y expeditivo poder legal de actuación se ha podido ir adaptando la política crediticia a las diversas situaciones coyunturales e incluso al cambio constitucional sin necesidad de operar ninguna transformación institucional. A este respecto y en relación con el tema que nos ocupa sobre el coeficiente de fondos públicos y su composición en relación con las Cajas de Ahorro es paradigmático. Previsto en la ordenación de 1933 un porcentaje de inversión obligatoria en fondos

(21) S. MARTÍN RETORTILLO: *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro*, op. cit., pp. 169 y ss.

públicos (art. 33 del Estatuto), a pretexto de garantizar la seguridad de los ahorros, progresivamente se va instrumentando para subvenir, con independencia de las inversiones realizadas en obras beneficossociales, a las necesidades de la industrialización del país y en especial para financiar la actuación del Instituto Nacional de Industria. A principios de la década de los años cincuenta el porcentaje del coeficiente de fondos públicos alcanzaba el 60 por 100 de los depósitos por Decreto de 26 de julio de 1957, significativamente el protectorado de las Cajas pasa del Ministerio de Trabajo al Ministerio de Hacienda, creándose al efecto una Junta de Inversiones encargada de dirigir y calificar los valores públicos, alcanzando durante el periodo del Plan de Estabilización un índice entre el 75 y 80 por 100 la inversión obligatoria. Con ocasión de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, por Decreto 715/1964, de 26 de marzo, se inaugura un nuevo sistema, subsistente en sus aspectos básicos aun cuando modificado en sus detalles, que manteniendo el sistema de coeficiente de inversión obligatoria en un alto porcentaje, permite la financiación de empresas privadas cuyos valores fueran calificados al efecto, calificación dirigida administrativamente a sectores empresariales de gran significación que encontraron una vía cómoda para financiar sus inversiones. Como señalan CUADRADO ROURA y VILLENA PEÑA, la evolución podría resumirse del siguiente modo «utilizando los términos con cierta ironía, creemos que podría muy bien afirmarse que "la" consecuencia fundamental de la instrumentalización de los fondos de las Cajas llevadas a cabo durante el periodo 1940-1977 ha sido: que dichas entidades dejaron de ser instituciones "de beneficencia" a secas, para pasar a serlo de la Administración del INI, de un buen número de grandes empresas privadas españolas y también, de aquellos sectores que han sido los principales receptores de sus préstamos (la construcción de viviendas, en lugar muy destacado)» (22).

c) De lo expuesto anteriormente se desprende la circunstancia de que, siendo las Cajas de Ahorro importantísimas instituciones de captación de ahorro popular regional o provincial, ven mediatizada el resultado final de proyectar dichas inversiones en su ámbito geográfico propio por cuanto están subordinadas a los planes de actuación regional de las empresas públicas y de las empresas privadas que se nutren de sus fondos. Mientras que para la empresa pública es más fácil programar, en teoría, sus actuaciones regionales, para la empresa privada resulta más problemático, no sólo por las desviaciones del mercado, sino fundamentalmente por la ausencia o debilidad de dichas empresas en la región. De esta suerte se priva o se dificulta que el destino del ahorro popular se afecte a la potenciación de las empresas débiles de la región o a su promoción en caso de que no existan. De esta problemática surge la reivindicación del tema de la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro.

(22) J. R. CUADRADO ROURA y J. E. VILLENA PEÑA: *Las Cajas de Ahorro y los desequilibrios regionales*. IDR. Sevilla. 1978. p. 407.

La cuestión se ha afrontado a partir del nuevo esquema de política monetaria, articulado por el Real Decreto-ley 35/1977, de 13 de junio —denominado convencionalmente de liberalización progresiva del sistema financiero—, que desde el punto de vista jurídico-formal presenta los caracteres habituales de inconcreción y de simple directriz de política económica, con la consiguiente cláusula habilitante para que el Ministerio de Hacienda lo desarrolle a través de las disposiciones reglamentarias que estime oportuno. En este contexto se dictaron el Real Decreto 2290/1977, sobre órganos de Gobierno y de las funciones de las Cajas de Ahorro —que entre otros aspectos equipara a efectos funcionales las Cajas a los bancos privados—, y el Real Decreto 2291/1977, denominado de regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro, que permite computar como inversiones regionales en valores los emitidos por el Instituto Nacional de Industria, compañías de producción de energía eléctrica, Corporaciones locales, Compañía Telefónica Nacional de España y demás entidades públicas y privadas como tales cuando estos valores financien obras o actividades de la región o de las que ésta se beneficie. Obviamente, la nueva normativa supone un importante alivio respecto al sistema anterior, pero en última instancia el objetivo final de la regionalización está subordinada a que la planificación de la empresa pública y privada tenga en cuenta las especialidades regionales, puesto que en otro caso la efectividad del sistema es muy precaria. Precisamente la cuestión de fondo se suscitará con la aparición de las Comunidades Autónomas como entidades regionales con competencias en materia económica que pueden incidir en la planificación de las actividades productivas y canalizar a través de vinculaciones especiales la afectación del ahorro regional a este tipo de crédito propulsor.

d) La disposición transitoria del Real Decreto 2291/1977, de 27 de agosto, sobre regionalización de inversiones, especificaba que «las normas de este Real Decreto se aplicarán de forma gradual adaptando su ritmo, en todo caso, a las alteraciones del coeficiente de inversión obligatoria en valores de las Cajas de Ahorro». Al haberse dictado esta disposición en el período preconstitucional, su actualización gradual no ofrecía especiales problemas formales dentro de la tradicional estructura normativa de la ordenación del crédito. Sin embargo, la promulgación de la Constitución en 1978 y con posterioridad los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña en 1979 forzosamente demandaban un replanteamiento de fondo de la cuestión para adaptarlo a la nueva estructura territorial del Estado y, en el aspecto formal, un tratamiento adecuado a los instrumentos normativos previstos en la propia Constitución. En este contexto, surgieron las primeras regulaciones de las Comunidades Autónomas determinándose los conflictos de competencias a los que hemos aludido, y que determinaron que el Gobierno, para zanjar el problema, dictara el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, objeto del presente comentario. La disposición supone, en el orden financiero, una

evolución en el proceso de regionalización de las inversiones, sin embargo, su significación reside en la instrumentación jurídico-formal sobre la que el preámbulo se pronuncia explícitamente, con argumentos difícilmente asumibles en el marco constitucional. Después de aducir que el artículo 149 de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva para fijar las bases de la ordenación del crédito y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, y que la competencia de las Comunidades Autónomas en la materia se contrae al desarrollo y ejecución, se pronuncia categóricamente en el siguiente sentido:

«... es imprescindible, en consecuencia, dictar la oportuna normativa que coordine y armonice los fines y objetivos de la política económica y financiera general del Estado con los de las Corporaciones locales, Comunidades Autónomas, todo ello en el marco de las previsiones competenciales de la Constitución en la materia económica y respetando también las competencias que los Estatutos de Autonomía han atribuido ya al Gobierno autónomo del País Vasco y a la Generalidad de Cataluña y las que otros Estatutos de autonomía puedan atribuir a otras Comunidades Autónomas».

Del tenor literal de estas manifestaciones, que evidencian un claro propósito coordinador y armonizador, surge la importante duda de si con posterioridad a la Constitución puede seguir regulándose una materia de esta significación por simple disposición reglamentaria que incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas (con posterioridad a la disposición comentada se ha dictado el Real Decreto 1619/1981, de 22 de mayo, sobre el porcentaje del coeficiente de fondos públicos en relación con títulos emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas, invocándose los mismos fundamentos sobre coordinación y armonización). El tema desborda el simple aspecto jerárquico de la norma en relación a la ordenación del crédito al transformarse, como tendremos ocasión de examinar en próximo apartado, en un aspecto material de la distribución material de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

e) A la vista de esta larga evolución reguladora de la cuestión de fondo y, especialmente, de la estructura jurídico-formal y material que ha presidido en la etapa preconstitucional la Ordenación del Crédito y las Cajas de Ahorro, resulta extraordinariamente difícil pronunciarse, de acuerdo con los parámetros clásicos de la argumentación jurídica, sobre si todavía la normativa crediticia puede seguir interpretándose conforme a la Constitución, especialmente en cuanto se refiere a la distribución de competencias con las Comunidades Autónomas, en un aspecto que tan íntimamente está vinculado a la actuación de aquéllas y en que el fundamento normativo del Estado se asienta en fundamentos tan precarios y funcionales. La posible inconstitucio-

nalidad sobrevenida o derogación de la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca, habilitación legal remota de las disposiciones que sucesivamente se han venido dictando, pero, en última instancia, la única no ha sido valorada ni tomada como fundamento como un posible incidente de planteamiento de constitucionalidad en el seno de la sentencia que resuelve el conflicto, pues en este extremo, en el Fundamento Jurídico Segundo, el Tribunal, con gran laconismo, se limita a aplicar la doctrina de las sentencias de 2 de febrero (Ley de Bases de Régimen Local) y 28 de junio de 1981 (Diputaciones Catalanas) «para que opere la derogación de la disposición tercera de la Constitución sobre una ley, la disconformidad 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 debe 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». A nuestro entender, a la vista de las formulaciones anteriormente expuestas, resulta difícil admitir que la Ley de Bases del Crédito es una simple norma sectorial y que no cuestiona su legitimidad en orden a un reparto de competencias, puesto que, al menos desde una perspectiva material, el sistema crediticio afecta directamente a todos los poderes públicos e indirectamente, a la actuación para el desarrollo económico de todas las instancias territoriales. A mayor abundamiento, el sistema actual de regionalización de inversiones de las Cajas mejora la situación anterior pero sigue centralizando en el Estado, y correlativamente privando a las Comunidades Autónomas, de competencias específicas en la dirección autónoma y planificación de la canalización en el territorio de aquéllas.

2. *Sobre la posición en el proceso constitucional de conflictos de una norma reglamentaria que desarrolla Bases para adecuar la normativa preconstitucional a la nueva organización territorial.*

Si bien la directriz fundamental de la doctrina contenida en la sentencia se orienta a sentar un concepto material de Bases de la Ordenación del Crédito y la Banca —entendida como «normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación con lo cual se asegura en aras a los intereses generales superiores a los de la 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 de la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia»—, lo cierto es que en el orden jurídico formal en relación al proceso constitucional de conflicto de competencias no deja de

plantear algunos interrogantes y problemas. Efectivamente, para el futuro dichas bases deberán ser reguladas por una norma con rango de Ley, aun cuando no se excluye el que también por norma reglamentaria, con carácter complementario, se determinen aspectos básicos (23). Ahora bien, mientras esta eventualidad no se produzca, la sentencia reconoce, por una parte, que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en la materia con el respeto debido a dicho contenido básico, y, por otra, que el Estado podrá, en tanto no proceda a establecer una regulación completa e innovadora de las bases en cuestión, hacer uso de su potestad reglamentaria para adecuar la legislación preconstitucional (de rango legislativo o meramente reglamentario) a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional. En palabras del propio Tribunal Constitucional «el Estado tiene competencia exclusiva sobre "bases" que éstas pueden estar contenidas en leyes y en disposiciones de rango inferior, que en cualquier caso las normas reguladoras de las bases pueden ser preconstitucional o posteriores a la Constitución de 1978 y que en todos los casos, tales normas son de vigencia general (nacional) y por lo tanto obligan a la Comunidad Autónoma del País Vasco».

Ahora bien, lo cierto es que el desarrollo de una materia básica por norma reglamentaria comportará un doble efecto que, gráficamente, podemos sintetizar en un plano horizontal y en un plano vertical. Horizontalmente, en el marco del ordenamiento jurídico del Estado, en virtud del principio de colaboración Ley-Reglamento, la norma reglamentaria podrá seguir desarrollando o concretando indefinidamente a la Ley preconstitucional con apoyo específico en las habilitaciones legales contenidas en la misma (esta posibilidad de desarrollo está implícitamente admitida en la sentencia 18/1982, de 4 de mayo (24), dictada análogamente en un conflicto positivo

(23) Como certeramente apunta ALMAGRO NOSETTE: *Justicia Constitucional, op. cit.* El conflicto lo provoca la falta de respeto al orden de «competencias» establecido en los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución... este será el núcleo de derecho material sobre el que principalmente se centren los conflictos, estos preceptos constitucionales, en alguna materia, son normas en blanco, en lo que se refiere a su alcance y extensión concreta con relación a una determinada Comunidad Autónoma. De aquí que se complete con otras normas a las que expresamente se remite y que asumen un contenido «quasi constitucional», p. 293.

(24) En el fundamento 4 de esta sentencia se manifiesta que «este aspecto de colaboración entre Ley y el Reglamento en la ordenación de una materia, sin embargo, sólo adquiere verdadera virtualidad en relación con aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la ley, y al propio tiempo la exigencia de una más específica habilitación legal. Existe en nuestro derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a una ley, y aun reconociendo que en todos ellos actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como «reglamentos ejecutivos», aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por un Reglamento».

En el referido conflicto se analizaba el contenido del artículo 149.1.7 «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de la Comunidad Autónoma». Sobre el tema en

de competencias). Sin embargo, este infinito desarrollo lineal forzosamente tendrá como límite el respeto al sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, puesto que una materia básica contiene por esencia una competencia compartida. ¿Cómo valorar la adecuación estricta de la norma reglamentaria al contenido básico prefijado en la Constitución cuando la Ley habilitante es anterior a la Constitución o deriva de normas anteriores con vinculación mínima o remota a una disposición con rango de Ley, como ocurre en los supuestos examinados en materia de Ordenación del Crédito y Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorro? (25). Desde el punto de vista formal y procesal, la defensa para las Comunidades Autónomas, obviamente, radica en el planteamiento de un conflicto de competencias positivo. Ahora bien, deberá tenerse en cuenta que la norma reglamentaria en este supuesto (26) adoptará en el seno de un proceso de conflictos una doble dimensión; por una parte, formará parte del parámetro para deslindar el sistema de distribución de competencias en cuanto norma institucional dictada para este fin (adecuación de la norma preconstitucional a la nueva estructura territorial del Estado con ocasión de desarrollar o complementar aquélla) —ampliando extensivamente los módulos señalados por los artículos 59 (leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades), 63 (leyes correspondientes), 63.3 (disposiciones legales) y 67 (Ley o norma

---

general y en relación con esta sentencia: E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5 (mayo-agosto), 1982 pp. 69 y 70.

(25) Señala con acierto E. F. GARRIDO FALLA: «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas». *Revista de Administración Pública* núm. 94 (enero-abril), 1981, que «podría fiscalizarse un uso abusivo por el Estado del concepto de "ley de bases" que (por su carácter reglamentista) viniese a negar prácticamente la potestad normativa para su desarrollo» y que «la relación "ley bases-ley desarrollo" produce sus efectos jurídicos en ambas direcciones (del Estado a la Comunidad Autónoma y viceversa) ... pero asimismo significa que la atribución constitucional al Estado lo es para dictar solamente las bases (de la materia de que se trate) y que invada la competencia de la Comunidad Autónoma si dicta un auténtico texto articulado que bloquee, literalmente hablando, la posibilidad de una legislación de desarrollo (atribuida constitucionalmente o en el respectivo Estatuto de Autonomía) a la Comunidad Autónoma. Ambos supuestos son obviamente fiscalizables por el Tribunal Constitucional», p. 23.

Las situaciones de abuso en la extensión del campo de la legislación básica son todavía más patentes cuando se contempla una legislación preconstitucional en virtud de la cual por vía reglamentaria se sigue perpetuando indefinidamente; la regulación de lo *a priori* se conceptúa como básico.

(26) La doble naturaleza, normativa y ejecutiva o administrativa que se alberga en el seno del Reglamento ha sido brillantemente caracterizada por SANTI ROMANO «en ellos la función legislativa y la función ejecutiva encuentran un punto de encuentro y se manifiesta con actos de carácter mixto; que constituyen una legislación administrativa menor y secundaria respecto a las leyes formales, y paralelamente una administración normativa superior a la administración concreta que se manifiesta en actos singulares» en *Principi di diritto costituzionale generale* (ristampa) Milán, Guiffre, 1947, pp. 283.

con rango de Ley), preceptos todos ellos de la LOTC (27)— y a la par como disposición normativa de carácter ejecutivo originadora del conflicto incurra en posible vicio de incompetencia. No parece que esta solución tenga congruencia en orden a la delimitación del objeto del conflicto de competencias, salvo que se entienda que por imperativo de la peculiaridad de la legislación preconstitucional se dilata o entiende aquél a otras cuestiones. Por otra parte, si se pretendiera invocar que la atribución de la competencia ejercida por la disposición reglamentaria ha sido atribuida por ley habilitante (28) preconstitucional, nos remitiría, al amparo del artículo 67, a un recurso de inconstitucionalidad con la consiguiente dificultad de dirimir su inconstitucionalidad sobrevinida o derogación; es decir, a la cuestión de principio de la que arranca la presente sentencia y que el Tribunal ha obviado desde un primer momento.

### 3. *La reivindicación de la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro en los Estatutos de Autonomía aprobados con posterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional*

Del contexto de la sentencia del Tribunal Constitucional se derivan una serie de consecuencias muy limitativas para la capacidad de actuación de las Comunidades Autónomas, prefigurando un modelo de autogobierno en lo económico circunscrito a las infraestructuras territoriales y a su localización, pero sin capacidad de incidencia en los agentes económicos que actúan en el mismo a los efectos de imposición de vínculos y objetivos propios de la región. Esta situación es especialmente significativa con relación a las Cajas de Ahorro, entidades financieras que captan grandes masas de ahorro popular originado en la región y que en fase de concesión del crédito para la financiación de las empresas ven interferida su capacidad operativa por el intervencionismo estatal que programa rigidamente la prioridad de estas inversiones (29). No cabe desconocer que este intervencionismo puede estar justificado por corregir, precisamente, desequilibrios regionales que se originan por el libre juego de las fuerzas del mercado, pero la definición exclusi-

(27) Sobre la paradójica dilatación de los parámetros para deslindar las competencias entre Comunidades Autónomas y Estado en la LOTC, véanse las agudas consideraciones de T. R. FERNÁNDEZ: *Las Leyes Orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Civitas 1981, páginas 101-110.

(28) Una primera interpretación sobre el artículo 67 de la LOTC en términos un tanto confusos en la sentencia 39/1982, de 30 de junio (BOE 16 de julio de 1982).

(29) Como ha señalado F. GALGANO: *Le istituzioni dell'economia capitalistica società per azioni, stato e classi sociali*. (2.ª ed.) Zanichelli 1974, las instituciones de crédito ejercen en la actualidad una nueva función sobre la base de la degeneración de su función prístina «La Banca hace todavía crédito, pero hace sobre todo crédito a largo y medio plazo, el Estado asume todavía un papel de intermediario, pero es hoy intermediario en medida preferente, entre la masa de ahorradores y el Estado. Actúa, de hecho, como órgano auxiliar del Estado, como instrumento de drenaje de dinero por cuenta de este último» p. 151.



vamente centralista de las prioridades, frustra la capacidad de actuación de las Comunidades Autónomas, máximo cuando estas prioridades se materializan en unas inversiones destinadas a financiar la empresa pública de ámbito nacional. De todo ello se deriva que, en un sistema de autonomías territoriales, la regionalización de las inversiones de los intermediarios financieros desemboca en una visión conjunta de temas en sí mismo conexiónados: planificación económica conjunta del Estado y las Comunidades Autónomas y regionalización de la empresa pública.

En este orden de consideraciones cabe constatar cómo en los Estatutos posteriores a los del País Vasco y Cataluña se percibe una clara toma de conciencia sobre la necesidad de reafirmar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación y regionalización del ahorro popular. En los Estatutos a los que haremos referencia el tema del crédito y las Cajas de Ahorro no se contempla sólo en el marco del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que alcanza un tratamiento específico en preceptos aislados o conexiónados con la ordenación económica de la Comunidad al efecto de perfilar declaraciones programáticas, normas de principio de marcado, acento finalista o incluso subrayando el protagonismo de gestión de la Comunidad en la creación y mantenimiento de estas instituciones de crédito.

La primera manifestación estatutaria, en orden a la tendencia aludida, se formula en el Estatuto de Asturias (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) en cuyo artículo 49, se apunta que la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las disposiciones del Estado «... podrá adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar su funcionalidad y posibilitar la capacitación y afirmación del ahorro regional». Como puede percibirse, esta disposición —que prácticamente se reitera en los Estatutos de La Rioja (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio) art. 41.5 y de Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio), art. 48.1— no va más allá de una simple directiva finalista global, cuyo grado de vinculación jurídica es muy débil, si bien en el Estatuto de Murcia se atisba una mayor concreción al especificarse que la Comunidad Autónoma en orden a la actuación de los establecimientos de Crédito y Ahorro procurará que la organización y distribución de la inversión que tales entidades realice se adapten a los principios de proporcionalidad y solidaridad comarcales.

Una nueva dimensión del planteamiento del problema surge con ocasión de la aprobación de los Estatutos de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio) y de Aragón (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto). En el artículo 57 del primero se manifiesta que «la Generalidad Valenciana queda facultada para constituir instituciones de crédito especializadas y otras necesarias para su política económica en los términos establecidos en la legislación del Estado», y en el artículo 39 del Estatuto de Aragón «en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las

disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro para el fomento del desarrollo económico de Aragón». Lo significativo de estos preceptos radica en la contemplación del tema del crédito como actividad instrumental o mediata para alcanzar fines típicamente comunitarios que como petición de principio suponen abordar el tema de la regionalización de las inversiones.

En los últimos Estatutos aprobados a principios del año 1983 aparecen distintos preceptos que suponen una continuidad de las directrices anteriores: Estatuto Autonómico de Extremadura (Ley Orgánica 1/1983) en su artículo 62.5 se limita a señalar «la Comunidad Autónoma dentro de las normas generales del Estado podrá adoptar medidas que posibiliten la captación y afirmación del ahorro regional», el Estatuto Autonómico para las islas Baleares (Ley Orgánica 2/1982), artículo 67.1, «el Parlamento podrá acordar la creación de Instituciones de crédito propias como instrumento de colaboración en la política económica de la Comunidad Autónoma» (30), Estatuto Autonómico de Madrid (Ley Orgánica 3/1983) «la Comunidad de Madrid podrá ser titular de empresas públicas y entidades de crédito y ahorro como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia, de conformidad con el artículo 27 del presente Estatuto». Sin embargo, el Estatuto más significativo y que viene a resumir toda la trayectoria descrita es el de la Comunidad Autónoma de Castilla-León (Ley Orgánica 4/1983) —último aprobado y que, a reserva de los Ceuta y Melilla, cierra el llamado mapa autonómico— en cuyo artículo 39, en primer lugar se afirma que «la Comunidad, en coordinación con la política crediticia del Estado, impulsará el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales, adoptando las medidas que considere necesarias para garantizar su funcionalidad y posibilitar la captación del ahorro y su asignación a los fines regionales dentro de sus competencias», especificándose como corolario:

«...asimismo, la Comunidad ejercerá las competencias que legalmente le corresponden en relación con las instituciones privadas de crédito y ahorro, especialmente con las Cajas de Ahorro de la Región, en orden a promover la progresiva regionalización de sus inversiones.»

El marco estatutario descrito es lo suficientemente revelador de un estado de conciencia regional sobre el tema —incluso podría valorarse esta evolución desde una perspectiva sociológica en relación con aquellas Comunidades Autónomas menos favorecidas económicamente que han visto cómo sus

---

(30) Sobre la evolución del protagonismo de las Regiones en materia de crédito en Italia: Véanse N. SAITTA: *La disciplina del credito e del risparmio nelle regioni*. Milán, 1974, y F. MERUSI: «Le regioni di fronte alle esigenze di riforma del credito agrario» en *Le Regioni* número 4, 1982, pp. 513 y ss.

fuentes de ahorro territorial se ha transferido a las regiones más desarrolladas— que impone un nuevo planteamiento de la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro en el marco de una futura Ley Básica del Crédito adaptada a la Constitución y a la estructura territorial del Estado. Obviamente, no se postula la atribución exclusiva de los mecanismos reguladores de las Comunidades Autónomas, ni un mero continuismo de las directrices hasta ahora vigentes, refrendadas por la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional que comentamos y que, como hemos puntualizado, se circunscribe a la resolución de un específico proceso de "resolución de un conflicto positivo de competencias. La nueva normativa deberá afrontar nuevos instrumentos de coordinación para hacer viable la regionalización del crédito de las Cajas de Ahorro desde una perspectiva finalista en atención a la vocación de cada Comunidad (crédito agrario, pesquero, industrial, etc.) de forma compatible con el equilibrio interterritorial y los intereses generales del Estado.

