

una medida de esta naturaleza, pues se corre el riesgo de desnaturalizar las exigencias establecidas por la doctrina constitucional y diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias (STC 203/1998, fundamento jurídico quinto).

Finalmente, no es posible concluir que el contenido de la Disposición adicional constitucionalidad se cuestiona represente un complemento necesario de la política económica del Gobierno, o que sea precisa para la mayor inteligencia y mejor ejecución del Presupuesto. Dicho de otro modo, la unificación de la edad determinante del acceso a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, llevada a efecto en dicha disposición adicional, no puede ser considerada como una medida que responda fundamentalmente a razones de política económica. Antes bien, como sostienen de consuno la Sala promovente de la presente cuestión de inconstitucionalidad y el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, se trata de una norma atinente a un aspecto integrado en el régimen estatutario de la función pública, en este caso de los funcionarios de uno de los Cuerpos de Seguridad del Estado, como es la fijación de las causas determinantes del pase a una nueva situación administrativa [STC 99/1987, fundamento jurídico tercero, c)], con la que se pretende completar, siquiera sea temporalmente, lo dispuesto sobre esta materia en el art. 16.4 L.O.F.C.S.

6. Consecuentemente ha de reiterarse que, sin perjuicio de las posibles consecuencias mediatas que de una medida de este tipo hayan de derivarse en la esfera del gasto público, su adopción responde al propósito de homogeneizar las reglas de acceso a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Nacional de Policía, evitándose con ello las distorsiones a que pudiera dar lugar la dualidad resultante de lo establecido en el apartado primero de la Disposición transitoria cuarta L.O.F.C.S. Por lo demás, el mantenimiento del régimen sustantivo de la situación administrativa de segunda actividad, vigente al momento de aprobarse la Ley 37/1988 y contenido en el Real Decreto 230/1982, donde se contempla el destino exclusivo de dichos funcionarios al desempeño de actividades de carácter administrativo o auxiliar, pone de manifiesto la prevalente atención prestada a la organización de los medios personales al servicio de la Administración sobre los efectos económicos, que en todo caso son el lógico resultado de la diferencia de conceptos retributivos que aquéllos tienen derecho a percibir en su nueva situación.

Por todo ello, debemos concluir que nos hallamos ante un precepto regulador de una materia perteneciente al régimen estatutario de los funcionarios integrados en el Cuerpo Nacional de Policía, y respecto del que no es posible apreciar la existencia de una relación directa con la previsión de los ingresos o habilitación de gastos públicos que definen la política económica general del Gobierno, so pena de que se adopte un criterio excesivamente abierto y, por ende, inoperante, de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica de aquél (SSTC 195/1994, fundamento jurídico tercero y 203/1998, fundamento jurídico quinto).

Al no poder considerarse la materia regulada por el precepto cuestionado dentro del contenido que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos, hemos de declarar que la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el art. 134.2 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar inconstitucional y nula la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989.

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

Dada en Madrid a dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijos.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

1177 *Pleno. STC 235/1999, de 16 de diciembre de 1999. Recurso de inconstitucionalidad 2.514/94. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero. Competencias sobre la ordenación del crédito, planificación económica y Cajas de Ahorro.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijos, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.514/94, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de julio de 1994, los Abogados de la Generalidad de Cataluña don Xavier Castrillo i Gutiérrez y doña Dolors Feliu i Torrent, actuando en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña,

interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril; artículo primero, en cuanto adiciona el nuevo art. 49.1 y 2 a la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito; artículo segundo, que incorpora un nuevo art. 58 —y, por la conexión existente con este precepto, al añadir los arts. 57, 59, 60 y 61— a la Ley 26/1988; los apartados 4 y 5 y el inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera y la Disposición final, en cuanto atribuye carácter básico a los preceptos antecitados.

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

a) Se formulan, en primer lugar, algunas consideraciones acerca del sentido global del recurso. En ellas, y tras recordar la profunda incidencia que el ingreso de España en la Comunidad Europea ha tenido para la totalidad de sectores económicos, se hace hincapié en la lentitud con que el sistema crediticio español se ha adaptado a los principios y libertades propios del Mercado Común. La propia Ley 3/1994 es buena muestra de esa lentitud, no sólo porque procede a la trasposición al Ordenamiento jurídico interno de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE, de 15 de noviembre de 1989), después de haber transcurrido más de cuatro años desde la aprobación de ésta, sino también porque, conforme se deduce de su parte dispositiva, la plena vigencia de las exigencias derivadas de la legislación comunitaria sólo había de hacerse realidad una vez transcurrido el período transitorio cercano a los tres años, y que concluyó el 1 de enero de 1997, para que las entidades de crédito afectadas por la Primera Directiva de Coordinación Bancaria (77/780/CEE, de 12 de diciembre de 1977) procedieran a su transformación en establecimientos financieros de crédito.

Esa demora que se observa en la adecuación del sistema crediticio español a las exigencias derivadas del Ordenamiento jurídico comunitario europeo en la materia habría supuesto un verdadero perjuicio para la efectividad de las competencias estatutariamente asumidas por la Generalidad de Cataluña para la ordenación del sector. A este respecto, se estima que el elevado grado de liberalización de las actividades financieras vigentes en el marco europeo no acepta ni permite el muy amplio alcance de las bases estatales impuesto por el Gobierno central en los últimos años. Finalmente, se manifiesta la confianza en que la plena adaptación del sistema jurídico-financiero español a la normativa comunitaria permita superar eventuales temores infundados y preveniciones innecesarias sobre la correcta actuación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, lo que habrá de traducirse en la plena efectividad de las previsiones competenciales estatutarias en favor de la Generalidad de Cataluña, por lo que a las entidades financieras catalanas se refiere.

b) Seguidamente se examina el objetivo de la Ley 3/1994, de 14 de abril, cual es la transposición al Ordenamiento jurídico interno de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria. Así, se recuerda en primer lugar el método elegido por la Directiva 89/646/CEE, de 15 de diciembre de 1989, para la consecución del mercado interior en el sector de las entidades de crédito, decidida por el Acta Única Europea, bajo el doble aspecto de la libertad de establecimiento y de la libertad de prestación de servicios. Este método parte de la concesión de una única autorización para el ejercicio de las actividades reservadas a dichas entidades, sobre cuya base se articula el sistema de supervisión entre el Estado miembro de origen y el Estado miembro de acogida, estableciéndose en la mencionada Directiva los criterios conforme a los cuales determinar el Estado miembro de origen real de la entidad.

La Ley 3/1994, de 14 de abril, además de aplicar el método adoptado en la Directiva comunitaria europea, establece una regulación amplia y detallada referida a una pluralidad de cuestiones, entre las que destacan las siguientes: el procedimiento para la apertura de sucursales y libre prestación de servicios por las entidades de crédito españolas en otros Estados miembros de la Comunidad Europea, que se somete a la obtención de una autorización reglada, debiendo entenderse denegada en caso de silencio; la libre apertura en nuestro país de sucursales de entidades con sede en otros Estados miembros, previa notificación al Banco de España, que a su vez deberá dirigirse a la instancia supervisora del Estado miembro de origen; el establecimiento de un control administrativo sobre los movimientos referentes a participaciones significativas en entidades de crédito, aplicándose la figura del silencio positivo, al tiempo que se establece la regla del secreto respecto de todas las informaciones de que tengan conocimiento las instancias competentes en el ejercicio de sus potestades de supervisión, y, por último, la introducción, con plenitud de efectos a partir del 1 de enero de 1997, de la figura de los establecimientos financieros de crédito, objeto de una inicial regulación y que quedan sometidos al régimen de autorización administrativa.

La regulación de estos aspectos se lleva a cabo de manera prioritaria mediante la integración del contenido material de la Ley 3/1994, de 14 de abril, en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, de donde se desprende que la nueva ordenación consiste fundamentalmente en una normativa referida al control y supervisión de las instituciones y entidades actuantes en el sistema financiero. Esta constatación permite señalar que los puntos de conflicto existentes entre la Ley 3/1994 y los preceptos estatutarios que identifican las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia financiera se refieren a las de tipo ejecutivo.

c) Posteriormente se entra a concretar las vulneraciones del orden competencial de que adolecería la Ley 3/1994. Concreción que se efectúa a partir de la identificación de los títulos competenciales aducidos por la Generalidad de Cataluña, esto es, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en materia de ordenación del crédito, banca y seguros (art. 10.1.4 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, en adelante E.A.C.) y la competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, sobre las instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro (art. 12.1.6 E.A.C.).

Toda vez que el contenido de la Ley 3/1994 se circunscribe a la definición de determinadas actuaciones ejecutivas, carentes de contenido normativo, y que, como regla general a la que sólo caben justificadas excepciones, la determinación de lo básico es producto de la actividad normativa, pero no de la acción administrativa, menos aún cuando se trata de una actuación reglada, se sostiene que la habilitación a las instancias estatales, contenida en la meritada Ley, para la realización de dichas funciones no debe tener carácter básico, pues ello impide de manera artificiosa e injustificada su realización por las Administraciones autonómicas competentes y resulta, en su consecuencia, inconstitucional. Frente a este criterio, la Disposición final primera de la Ley 3/1994 confiere el carácter de legislación básica, al amparo de lo dispuesto en las rúbricas 11 y 13 del art. 149.1 C.E., a todos sus preceptos, «salvo lo establecido en el artículo 3 que tendrá aquel carácter en la medida en que se especificara así en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito».

La fórmula utilizada en esta ocasión por el legislador para identificar el contenido de lo básico resulta poco afortunada, pues no facilita que las Comunidades Autónomas puedan conocer con la necesaria certeza cuáles son los límites que deben respetar en el ejercicio de sus competencias, al tiempo que resulta obligado acudir a la Ley 26/1988 para averiguar en qué medida el contenido del art. 3 de la Ley 3/1994 ha de considerarse básico. Pues bien, el art. 42.7 de la Ley 26/1988 declara básicos los preceptos integrados en el Título II de dicha Ley, «salvo las referencias contenidas en ellos a órganos o entidades estatales». De donde resulta que las referencias efectuadas al Banco de España en el nuevo art. 30.bis de la Ley 26/1988 no tienen tal carácter básico, por lo que las funciones ejecutivas que allí se contemplan podrán ser realizadas por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas competentes. Más concretamente, ello supone que el otorgamiento de la autorización a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito con domicilio en Cataluña para establecer sucursales en Estados no miembros de la Comunidad Europea corresponderá a la Administración de la Generalidad de Cataluña. De igual modo, esta misma Administración será la competente para conocer de las solicitudes relativas a la adquisición de participaciones en entidades de crédito de países no comunitarios cuando dicha adquisición se proponga efectuarla una Caja de Ahorros catalana.

Por otro lado, el art. 3 de la Ley 3/1994 añade un nuevo art. 43 bis a la Ley 26/1988, en cuyo apartado octavo se contiene un reconocimiento expreso de las competencias autonómicas, así como una previsión de su ejercicio mediante Convenios interadministrativos y la aceptación de la existencia de unos registros autonómicos, lógicamente conectados con los del Banco de España. Esta salvaguardia de las competencias autonómicas se echa en falta en la asignación al propio Banco de España de potestades ejecutivas en los arts. 1 y 2 de la Ley 3/1994, sin que se alcance a entender por qué la misma Ley permite la actuación supervisora de los órganos autonómicos cuando se trata de Cajas de Ahorro que pretenden establecer sucursales en países no comunitarios o adquirir participaciones significativas en entidades de crédito domiciliados en dichos países y, en cambio, se reserven esas mismas funciones al Banco de España cuando se trata de entidades con sede en países miembros de la Comunidad Europea.

A continuación, se concretan los diversos preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y las precisas razones esgrimidas contra su condición de legislación básica en materia crediticia.

d) Se recurre el artículo primero de la Ley 3/1994, en cuanto incorpora un nuevo art. 49.1 y 2 a la Ley 26/1988, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito. Conforme resulta de lo dispuesto en estos preceptos, las entidades de crédito que pretendan abrir sucursales en otros Estados miembros de la Comunidad Europea deberán solicitar la previa autorización del Banco de España, que habrá de concederla salvo que se pretendan realizar actividades no autorizadas a la entidad o se pueda dudar razonablemente de la adecuación de las estructuras administrativas o de la situación financiera de la entidad de crédito.

No existen razones que justifiquen la supresión de la intervención de la Administración autonómica competente y su sustitución por el Banco de España cuando la entidad que pretenda abrir una sucursal sea una Caja de Ahorros con sede en Cataluña y, por tanto, sometida a la tutela administrativa de la Generalidad. Se trata de funciones que nada tienen que ver, ni directamente ni por conexión, con lo básico, no existiendo ningún motivo constitucional para sustraerlas a la competencia auto-

nómica. En su consecuencia, estas previsiones vulneran las competencias de naturaleza ejecutiva que corresponden a la Generalidad de Cataluña sobre las Cajas de Ahorros con sede en Cataluña según el art. 12.1.6 E.A.C., por lo que resultan inconstitucionales.

Debe notarse que se trata de una autorización notablemente reglada, basada en comprobar si la entidad posee ya autorización para realizar en España las mismas actividades que pretende desarrollar a través de la nueva sucursal y en valorar las estructuras administrativas y la situación financiera de la entidad, extremos éstos que «en el caso de las Cajas de Ahorro catalanas, que están bajo la tutela de la Generalidad de Cataluña, nadie mejor que ésta puede conocer y valorar». Por ello, cuando la entidad sea una Caja de Ahorros con sede en Cataluña, la solicitud con la información mencionada en el art. 49.1 deberá dirigirse al órgano competente de la Generalidad, que deberá resolver conforme a lo previsto en el art. 49.2. Ello, naturalmente, sin perjuicio de que la Generalidad informe de su resolución al Banco de España «a los efectos de la relación de éste con la autoridad supervisora del Estado miembro en que pretenda establecerse la sucursal».

e) Igualmente es objeto de recurso el artículo segundo de la Ley 3/1994, en cuanto incorpora un nuevo art. 58 a la Ley 26/1988, de disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito y, por conexión con éste, los nuevos arts. 57, 59, 60 y 61 de dicha Ley. El art. 58 atribuye al Banco de España la facultad de oponerse a la pretensión de cualquier persona física o jurídica de adquirir una participación significativa en una entidad de crédito, al tiempo que se impone al Banco de España un deber de previa consulta a la autoridad superior competente cuando, como consecuencia de la adquisición, se den los supuestos previstos en el art. 43.2 de la Ley 26/1988, y se establece la suspensión o limitación de los efectos de la decisión cuando, asimismo como consecuencia de la adquisición, la entidad pasare a ser controlada por otra entidad autorizada en un Estado no comunitario y concurren los requisitos mencionados en el art. 43.3 de la Ley 26/1988. A su vez, los arts. 57, 59, 60 y 61 imponen la obligación de información previa al Banco de España de las operaciones de adquisición o cesión de participaciones significativas en entidades de crédito y regulan las consecuencias que habrán de derivarse de su incumplimiento.

De nuevo se trata de la atribución al Banco de España de una función eminentemente ejecutiva y de contenido fuertemente reglado, pues la apreciación de la idoneidad de los adquirentes habrá de hacerse conforme a los criterios fijados en el art. 43.5 de la Ley 26/1988. En este caso se produciría una vulneración de las competencias que la Generalidad de Cataluña ha asumido por el art. 12.1.6 E.A.C. referidas a las Cajas de Ahorro con sede en Cataluña y, en consecuencia, del orden constitucional de distribución de competencias.

Tampoco en este supuesto existen razones que avalen dicha atribución para el caso de que quien pretenda adquirir sea una Caja de Ahorros con sede en Cataluña y, por tanto, sometida a la tutela de la Generalidad. Por una parte, nadie mejor que la Administración de tutela puede conocer y valorar la idoneidad de la operación pretendida. Por otra, es necesario señalar que en el nuevo art. 58.1 de la Ley 26/1988 se prevé una situación del todo análoga a la del silencio positivo, propio de las autorizaciones regladas, lo que evidencia que las posibilidades de incidir en aquello que materialmente es básico son irrelevantes. Todo ello sin perjuicio, claro está, de que el órgano autonómico comunique al Banco de España sus resoluciones, las consulte previamente a la autoridad superior competente en el supuesto del art. 58.2, o limite sus efectos cuando concurren las cir-

cunstances previstas en el art. 58.3 por referencia al art. 43.3, siempre de la Ley 26/1988.

f) También son objeto del presente recurso los apartados 4 y 5 y el inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, donde se establece el régimen jurídico inicial de los establecimientos financieros de crédito. La creación de esta nueva categoría trae causa directa de las modificaciones introducidas por la propia Ley 3/1994 en el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, de adaptación del Derecho vigente en materia de entidades de crédito al de la Comunidad Europea. Conforme a la nueva redacción dada al art. 1.2 del citado Real Decreto Legislativo por el artículo quinto de la Ley 3/1994, únicamente se conceptúan entidades de crédito el Instituto de Crédito Oficial, los Bancos, las Cajas de Ahorro y la Confederación Española de Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito; transitoriamente, y hasta el 31 de diciembre de 1996, las Sociedades de Crédito Hipotecario, las Entidades de Financiación y las Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero conservaron su condición de entidades de crédito, debiendo proceder antes de dicha fecha aquellas entidades que realicen alguna de las actividades enumeradas en el apartado 1 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 a transformarse en establecimientos financieros de crédito, perdiendo en otro caso su condición de entidad financiera. Con ello se adapta la tipología de estas entidades a la existente en el resto de la Comunidad Europea, diferenciándose las entidades de crédito propiamente dichas y los establecimientos financieros de crédito, cuya diferencia más notable radica en que estos últimos habrán de financiarse sólo a través de la emisión de obligaciones u otros títulos semejantes, no pudiendo captar fondos reembolsables del público.

Los establecimientos financieros de crédito representan, por tanto, «una categoría inferior a las entidades de crédito propiamente dichas». El hecho de que estos establecimientos tengan limitadas las formas de captación de pasivo ha de redundar, lógicamente, en un menor nivel de supervisión y control administrativo que el dispensado a las entidades de crédito, pues su actividad no puede tener la misma repercusión sobre el sistema financiero. Ello conduce a la necesaria conclusión de que, con relación a los llamados establecimientos financieros de crédito, el contenido de la normativa básica estatal habrá de alcanzar un grado menor de regulación que el referido a las entidades de crédito y que los actos ejecutivos de naturaleza básica —que siempre, se ha dicho, han de tener carácter excepcional— resultan de muy difícil justificación cuando se trate del control y supervisión de aquellos establecimientos, pues ni la naturaleza de sus operaciones financieras ni su volumen permiten considerar que puedan afectar a las bases del sistema financiero.

Sentado lo cual, se impugna el apartado 4 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 por atribuir al Ministro de Economía y Hacienda la función ejecutiva de autorización de la creación de estos establecimientos y al Banco de España su control y supervisión. En ambos casos se trata de funciones que, cuando afecten a dichas entidades establecidas y con sede en Cataluña, corresponde ejercer a la Generalidad, según lo previsto en el art. 10.1.4 E.A.C. No se cuestiona ni la necesidad del informe previo del Banco de España ni la inscripción en el Registro que a tal efecto se creará en esta institución, pero se entiende que el punto de conexión para determinar la autoridad competente para supervisar y controlar a estos establecimientos ha de ser el «lugar en que se encuentra su sede estatutaria», según establece la propia Segunda Directiva de Coordinación Bancaria.

En cuanto al apartado 5, se impugna en tanto extiende a estos establecimientos el régimen sancionador previsto para las entidades de crédito en el Título I de la Ley 26/1988, así como lo establecido en el art. 48 de esta misma Ley. La potestad sancionadora sobre dichos establecimientos, cuya importancia de orden menor se reitera, ha de corresponder a la Generalidad de Cataluña cuando ésta haya sido la instancia que autorizó su constitución. Tampoco resulta justificada en esta ocasión la atribución al Ministro de Economía y Hacienda de las facultades que le reconoce el art. 48 de la Ley 26/1988. De donde se deriva que el apartado 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 imposibilita a la Generalidad de Cataluña el ejercicio de las competencias de desarrollo normativo y ejecución que le están atribuidas por el art. 10.1.4 E.A.C., por lo que deviene inconstitucional.

Finalmente, el inciso «en especial» del apartado 7 de la referida disposición adicional representa una habilitación en blanco al Gobierno del Estado para desarrollar, con carácter básico, cualquier aspecto atinente al régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito. Entender que las cuestiones expresamente mencionadas en el citado apartado han de ser reguladas «en especial», pero que cabe añadir otras con carácter básico y facultar al Gobierno del Estado para hacerlo, supone permitirle que vacíe de contenido las competencias de desarrollo normativo asumidas por la Generalidad en virtud del art. 10.1.4 E.A.C. Debe añadirse que la impugnación del inciso «en especial» no tiene carácter meramente preventivo, pues, más allá de los elementos definidos en la Ley y de las cuatro cuestiones expresamente señaladas en el mismo apartado 7, no cabe añadir más «bases sobre bases» sin desfigurar totalmente el orden de reparto competencial establecido.

g) Por último, es objeto de impugnación la disposición final primera de la Ley 3/1994, en cuanto confiere la condición de bases dictadas al amparo de los arts. 149.1.11 y 13 C.E. a los preceptos antes mencionados.

La facilidad con que el legislador estatal atribuye el carácter de bases a la práctica totalidad de lo establecido en la Ley 3/1994 sugiere la procedencia de una última consideración. Durante largo tiempo, las instancias centrales del Estado han impedido el adecuado ejercicio de las competencias autonómicas mediante el trámite de declarar que su realización por el Banco de España era básica e imprescindible para el buen funcionamiento de los mecanismos de control del sistema financiero. En la actualidad, y a la vista del marco comunitario europeo, esta postura no puede sostenerse, o al menos no cabe hacerlo con la misma fuerza.

La liberalización de los servicios financieros no se opone al oportuno control y supervisión de las entidades de crédito, pero reduce los elementos a controlar. Además, la normativa europea muestra que no es precisa la intervención de una única autoridad supervisora, habiéndose puesto el acento en la coordinación y colaboración entre las instancias competentes. Tampoco en España resulta preciso ni justificado que se atribuyan todas las funciones de control a una única Administración, debiendo primarse la agilidad en el intercambio de información entre las Administraciones competentes. Al respecto debe mencionarse que el art. 7.4 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, prevé la cooperación de esta institución con las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias autonómicas de supervisión.

Sin duda la actuación de las diversas autoridades financieras requerirá la colaboración entre ellas. Pero el punto de partida para esta colaboración no puede ser el de la atribución en exclusiva a las instancias cen-

trales de unas simples funciones ejecutivas de carácter notablemente reglado, como se hace en los preceptos impugnados de la Ley 3/1994, sino el reconocimiento efectivo de las competencias de la Generalidad de Cataluña en este sector.

Por las razones aquí expuestas, la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad del carácter básico atribuido a los preceptos impugnados y que la Generalidad de Cataluña es competente para realizar las funciones ejecutivas que en ellos se prevén por lo que se refiere a las Cajas de Ahorros catalanas y a las Entidades Financieras de Crédito con sede en Cataluña.

2. Mediante providencia de 19 de julio de 1994, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, conforme establece el art. 34 LOTC, dar traslado de la demanda y documento presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación al objeto de que, en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes.

3. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el día 11 de agosto de 1994, formuló las alegaciones, que ahora se exponen de manera sucinta:

a) Dichas alegaciones se abren con un epígrafe denominado «planteamiento del recurso de inconstitucionalidad», donde se da respuesta a las consideraciones efectuadas por la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en torno al sentido general del recurso. Se recuerda que la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria se asienta sobre el principio de autorización única y la atribución de las funciones de control sobre las entidades de crédito al Estado de origen.

Además, la Ley regula otros aspectos, como los referentes al régimen de participaciones significativas, o los establecimientos financieros de crédito, categoría en la que se incardinan entidades ya existentes en nuestro Ordenamiento y que cumplen una función capital para la economía española en el mercado crediticio. La Ley se limita a sistematizar estas entidades dentro de la nueva categoría, pero conservando los rasgos y reglamentación básica que les eran aplicables con anterioridad y, particularmente, su régimen de control administrativo, que hasta ahora ha venido siendo el propio de las entidades de crédito.

En este marco, el recurso entiende que los preceptos impugnados de la Ley vulneran las normas estatutarias que atribuyen competencias a la Comunidad de Cataluña en un doble aspecto: limitación de las competencias ejecutivas sobre el sistema financiero general (art. 10.1.4 E.A.C.) y restricción de las competencias sobre determinadas instituciones financieras, como son, particularmente, las Cajas de Ahorro. Se pone especial énfasis en la falta de carácter básico de las referencias contenidas en el nuevo art. 30 bis de la Ley 26/1988 a los órganos o instituciones estatales, deduciendo de este hecho una contradicción con el nuevo art. 49 de la Ley 26/1988. Sin embargo, de la circunstancia de que la Disposición final primera de la Ley 3/1994 no confiera expresamente carácter básico al nuevo art. 30 bis no se deduce que su contenido materialmente no lo sea y, desde luego, tampoco significa que se atribuyan, como se pretende en el recurso, a los órganos de la Comunidad Autónoma de Cataluña competencias autorizatorias para la apertura de sucursales de entidades de crédito en países distintos de los integrantes de la Comunidad Europea y para la creación por entidades

españolas de entidades de crédito en dichos países o la toma de participación en su capital.

b) Centrándose en los concretos preceptos de la Ley 3/1994 impugnados, se recuerda que, en relación con el nuevo art. 49.1 y 2 de la Ley 26/1988, el título competencial esgrimido por la Generalidad de Cataluña de carácter exclusivo sobre las Cajas de Ahorro, aparece determinado en el art. 12.1.6 E.A.C. por las bases de ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11 C.E.) y por las bases y coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.). Pues bien, la cuestión ha sido aclarada tras la determinación por este Tribunal de los criterios a considerar respecto a qué deba entenderse por legislación básica, al carácter básico de determinadas medidas ejecutivas del Estado y, particularmente, al carácter básico de la actividad autorizatoria del Banco de España respecto de las entidades de crédito, pieza capital del sistema económico del país.

Con invocación expresa de las SSTC 48/1988 y 49/1988, sostiene el Abogado del Estado que gozan de carácter básico aquellas actividades ejecutivas que sean «precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las entidades de crédito o la efectividad de la política financiera del Estado» [STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º.c)], se trate de «una materia relativa a la solvencia de las Cajas» (STC 48/1988, fundamento jurídico 11), «sean realmente imprescindibles para el ejercicio de las competencias estatales» (STC 49/1988, fundamento jurídico 16) y cuando con ellas se garantice una aplicación uniforme de la política financiera en todo el territorio del nacional (STC 48/1988, fundamento jurídico 10).

La actuación del Banco de España prevista en el nuevo art. 49.1 y 2 de la Ley 26/1988 es el resultado del carácter de garante y controlador del buen funcionamiento de las entidades de crédito (también de las Cajas de Ahorro) que le atribuye la citada Ley. Además, responde a la aplicación de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, que encomienda a los Bancos Centrales de los países de origen de las entidades de crédito las funciones de autorización de las actuaciones a través de sucursales en otros Estados miembros. Finalmente, también trae causa del deseo de que exista un criterio superior y unitario respecto del enjuiciamiento del proyecto y de la adecuación «de las estructuras administrativas y de la situación financiera de las entidades de crédito». En consecuencia, dicha intervención del Banco de España encaja dentro de lo que este Tribunal ha determinado como de carácter básico, pues a su través se garantiza la aplicación de una política financiera uniforme en todo el territorio nacional, permitiéndose también un tratamiento uniforme a todas las entidades de crédito en orden a comprobar sus estructuras administrativas o su situación financiera.

c) Por lo que hace al nuevo art. 58 de la Ley 26/1988 y, en relación con él, los nuevos arts. 57, 59, 60 y 61, estos preceptos se refieren al régimen de adquisición de participaciones significativas y a su incremento. Al igual que en el supuesto anterior, se está ante la necesidad de que intervenga una autoridad única que aplique criterios uniformes a la vista de las condiciones personales, historial, seriedad y la situación económica y financiera de quien pretende adquirir una participación accionarial de importancia en una entidad de crédito.

Interesa que, mediante esta función de control previo atribuida por el legislador al Banco de España, no se dañe, con la toma de posiciones significativas en el seno de las entidades, la seguridad del sistema económico y financiero del país. Para lo cual resulta preciso un análisis global de la trascendencia que la adquisición tiene para el conjunto de las entidades financieras o de crédito y para la actividad financiera nacional, sin que se pro-

duzca un vaciamiento de las competencias que a la Generalidad de Cataluña atribuye el art. 12.1.6 E.A.C.

d) En cuanto a los apartados 4, 5 y al inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, en ellos se desgaja de la categoría general de entidades de crédito a los denominados establecimientos financieros de crédito. Es cierto que no podrán captar fondos reembolsables del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas (disposición adicional primera.2), pero no lo es menos que ya la redacción original de la Ley 26/1988 imponía determinadas restricciones para su captación a las entidades afectadas por la transformación prevista. Dichas restricciones derivan de la especialidad del objeto de estas entidades de financiación, sin que de ello quepa deducirse que no puedan realizar operaciones crediticias de gran importancia.

El título competencial invocado por la Generalidad de Cataluña es el recogido en el art. 10.1.4 E.A.C., que le atribuye «el desarrollo legislativo y la ejecución» en materia de «ordenación del crédito, banca y seguros», siempre «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca». No se entiende de qué forma la existencia de un control básico estatal sobre el establecimiento y funcionamiento de estos establecimientos financieros lesiona las competencias autonómicas invocadas.

El único argumento empleado en el recurso alude a la menor importancia de los establecimientos financieros de crédito que han de quedar, se dice, bajo la supervisión de la Generalidad de Cataluña, mientras se reconoce que tales competencias son estatales cuando tienen por objeto a las entidades de crédito. Sin embargo, la importancia económica de tales establecimientos es indudable dentro del esquema crediticio y financiero del país (se contrasta su incidencia en el desarrollo empresarial y económico con la ejercida por las Cooperativas de Crédito) y la única diferencia que presentan respecto de las entidades de crédito es de tipo funcional, concretada en la especificidad de su objeto frente al carácter universal de éstas. Esta diferencia no quita para que la creación de los establecimientos financieros de crédito y las actividades que desarrollen requieran un idéntico control y supervisión que el de las entidades de crédito, en garantía de las personas que con ellos se relacionan y del conjunto de la actividad financiera. En todo caso, no se comprende en qué norma estatutaria funda el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña su competencia.

El apartado 5 se refiere al régimen sancionador de estos establecimientos financieros de crédito. Con invocación expresa de la STC 48/1998, fundamento jurídico 21, se entiende que, debido a su idéntica importancia en el mercado crediticio y financiero nacional, resulta aconsejable que exista un régimen sancionador común para dichos establecimientos financieros y para las entidades de crédito.

Por otro lado, el inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994 no significa una autorización en blanco al Gobierno para desarrollar, con carácter básico, cualquier aspecto de los establecimientos financieros de crédito. El carácter básico o no de las normas reglamentarias de desarrollo dependerá de su contenido material y no de su forma.

e) En cuanto a la impugnación de la disposición final primera de la Ley 3/1994, resulta innegable el carácter básico de los preceptos objeto de recurso en aras de salvaguardar un común denominador normativo en la regulación de las entidades financieras, pieza clave de la economía nacional y un tratamiento también común para autorizar su creación y la realización por éstas de sus actividades más importantes. Ese carácter básico se ampara en el artículo 149.1.11 y 13 C.E.

Por todo lo expuesto, se concluye interesando que se desestime el recurso de inconstitucionalidad planteado.

4. Mediante escrito de 6 de septiembre de 1994, y registrado en este Tribunal el día 8 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar. Por escrito asimismo de fecha 6 de septiembre de 1994 y registrado en este Tribunal el día 8 siguiente, el Presidente del Senado comunica la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por providencia de 14 de diciembre de 1999 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley 3/1994, de 14 de abril, procede a la transposición al Ordenamiento jurídico español de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE), que se presenta a sí misma como el «instrumento esencial para la consecución del mercado interior decidida por el Acta Única Europea y programada en el Libro Blanco de la Comisión, bajo el doble aspecto de la libertad de establecimiento y de la libertad de prestación de servicios, en el sector de las entidades de crédito». A tal fin, se trata de realizar la «armonización esencial, necesaria y suficiente», para llegar a un reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de «supervisión prudencial», que permita la concesión de una autorización, válida en todo el territorio de la Unión Europea, y la aplicación del principio de supervisión por el Estado miembro de origen. Más concretamente, la competencia en materia de supervisión de la solidez financiera de las entidades de crédito y, en particular, de su solvencia, corresponde al Estado miembro de origen, atribuyéndose al Estado miembro de acogida cuando el ejercicio de dicha competencia verse sobre liquidez y política monetaria.

Conforme a estas líneas directrices, en el artículo primero de la Ley 3/1994 se regula la denominada actividad transfronteriza de las entidades de crédito, mediante la introducción de un nuevo Título V en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (en adelante, L.D.I.E.C.), relativo al «ejercicio de la actividad crediticia en los Estados miembros de la Comunidad Europea». Dicho Título queda integrado por dos Capítulos. En el primero se contempla el régimen de autorización administrativa para la apertura por las entidades de crédito españolas de sucursales en otros Estados miembros de la Comunidad Europea y la libre prestación de servicios en dichos Estados miembros de la Comunidad, para lo que únicamente se establece el requisito de solicitud al Banco de España. El Capítulo Segundo está dedicado a la apertura de sucursales y libre prestación de servicios en España por entidades de crédito autorizadas en otro Estado miembro de la Comunidad, introduciéndose un régimen de libertad para la realización de las actividades que se benefician de un reconocimiento mutuo dentro de la Comunidad Europea, enumeradas en el art. 52, así como para la apertura de sucursales, previa la comunicación correspondiente de la autoridad supervisora.

Asimismo, con el fin de incorporar al Derecho interno el régimen de las participaciones significativas o cualificadas, el artículo segundo de la Ley 3/1994 añade un nuevo Título VI a la L.D.I.E.C. Tras fijarse como noción

de participación significativa aquella que suponga el control, directo o indirecto, del 5 por 100 del capital o de los derechos de voto, o bien que permita ejercer una «influencia notable» en la entidad, se regula el régimen de control administrativo de la adquisición o incremento de participaciones significativas en entidades de crédito españolas, con vistas a garantizar su gestión sana y prudente.

En consonancia con lo dispuesto en los preceptos anteriores, los artículos tercero y cuarto de la Ley 3/1994 introducen diversas modificaciones en el articulado de la L.D.I.E.C. y de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946. Dichas modificaciones atañen en especial, y sin perjuicio de otras materias que luego se relacionarán, a los aspectos disciplinarios de la nueva regulación de ejercicio de actividades crediticias en el seno de la Comunidad y del régimen de las participaciones significativas.

Finalmente, mediante la reforma del art. 6 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, de adaptación del Derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas, llevada a cabo por el artículo quinto de la Ley 3/1994, se transponen al Ordenamiento jurídico interno determinados preceptos de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, en relación con el carácter reservado de la información de que disponga el Banco de España en el ejercicio de sus funciones de supervisión de las entidades de crédito.

Por otra parte, el artículo quinto de la Ley 3/1994 modifica el art. 1.2 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, estableciéndose el carácter de *numerus clausus* de las entidades de crédito. Estrechamente vinculada con ello se encuentra la Disposición adicional primera de la Ley, donde se contiene el régimen jurídico basilar de la nueva categoría de los establecimientos financieros de crédito.

Al margen de ello, la Ley 3/1994 introduce otras modificaciones relativas al sistema financiero. En tal sentido, el artículo tercero incorpora un nuevo art. 30 bis a la L.D.I.E.C., por el que se establece el régimen de libre apertura de nuevas oficinas de entidades de crédito en el territorio nacional, al tiempo que se someten a previa autorización del Banco de España diversas actuaciones de las entidades de crédito españolas cuando vayan a desarrollarse en un Estado no miembro de la Comunidad Europea. Igualmente, se introduce un nuevo art. 43 en la L.D.I.E.C., mediante el cual se atribuye al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para autorizar, previo informe del Banco de España, la creación de nuevas entidades de crédito y el establecimiento en España de sucursales de entidades no autorizadas en ningún Estado miembro de la Comunidad. A su vez, el nuevo art. 43 bis L.D.I.E.C. se refiere a las potestades de control e inspección de las entidades de crédito, cuyo ejercicio se confiere con carácter general al Banco de España, sin perjuicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas y de lo que resulte de los Convenios que éstas puedan formalizar con dicha institución. La Ley regula igualmente, en sus Disposiciones adicionales, diversos aspectos del régimen jurídico de distintos sujetos e instituciones del sistema financiero.

Para concluir, interesa reseñar que la disposición final primera atribuye carácter básico, de acuerdo con los títulos competenciales referidos en las rúbricas 11 y 13 del art. 149.1 C.E., a todos los preceptos de la Ley, «salvo lo establecido en el artículo 3 que tendrá aquel carácter en la medida en que se especificará así en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito».

2. Alega el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que, a la vista del contenido eminentemente

definitorio de funciones ejecutivas que presenta la Ley 3/1994, la habilitación generalizada a las instancias estatales para su realización entra en contradicción con la excepcionalidad de la atribución del carácter básico a los simples actos de ejecución, impidiendo de manera artificiosa el despliegue de las competencias autonómicas. No obstante lo cual, observa que la disposición final primera de la Ley, a la que reprocha una defectuosa técnica legislativa generadora de incertidumbres en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias, atribuye dicho carácter a todos sus preceptos, con la única excepción de lo dispuesto en el artículo tercero, que lo tendrá en la medida en que así se especifique en la L.D.I.E.C.

El Consejo Ejecutivo impugna el carácter básico reconocido al artículo primero de la Ley, en cuanto introduce un nuevo art. 49.1 y 2 en la L.D.I.E.C., que atribuye al Banco de España la competencia para autorizar la apertura de sucursales en otros Estados miembros de la Comunidad Europea por entidades de crédito españolas; al artículo segundo, que introduce un nuevo art. 58 en la L.D.I.E.C., y los preceptos con él concordantes (arts. 57, 59, 60 y 61), por el que se confiere al Banco de España la facultad para oponerse a la adquisición o incremento de participaciones significativas en las entidades de crédito españolas y los apartados 4, 5 y el inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera, relativos al régimen de autorización y supervisión de los establecimientos financieros de crédito. A juicio de la Generalidad, estos preceptos ignoran las competencias que, en relación con el sistema crediticio, le atribuyen los arts. 10.1.4 y 12.1.6 E.A.C.

Por contra, y siempre desde la perspectiva global ahora adoptada, para el Abogado del Estado resulta innegable el carácter básico de los preceptos impugnados, que pretenden salvaguardar un común denominador normativo en la regulación de las entidades financieras, pieza clave de la economía nacional, así como un tratamiento también común para autorizar su creación y la realización por éstas de sus actividades más importantes. Igualmente subraya la necesidad de que las actuaciones ejecutivas reguladas en dichos preceptos se lleven a cabo por una única autoridad, que aplique criterios uniformes, y la conveniencia de que sea el Banco de España quien ejerza esas funciones en virtud de su condición de garante y controlador del buen funcionamiento de las entidades de crédito que le atribuye la L.D.I.E.C.

3. La acotación del objeto del proceso efectuada pone de manifiesto que la demanda cuestiona exclusivamente la conformidad de las normas impugnadas al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias sobre la ordenación del sistema crediticio. La meritada cuestión se ciñe, en concreto, a la delimitación competencial efectuada en esta materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Por otro lado, interesa constatar que ambas partes coinciden en la identificación de los títulos competenciales en presencia. Así, se muestran de acuerdo en que los correspondientes al Estado, respecto de la transposición de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria de los que derivan los preceptos cuyo carácter básico se discuten, serían los de las reglas 11 (bases de la ordenación del crédito, banca y seguros) y 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) del art. 149.1 C.E. Idéntica coincidencia se aprecia al referir como títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña sobre la materia los de los arts. 10.1.4 (el desarrollo y la ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros) y 12.1.6 (exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado, sobre «ins-

tuciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro») E.A.C.

Parece oportuno recordar muy sucintamente algunos aspectos de la doctrina constitucional relativa a los títulos competenciales tenidos en cuenta por el legislador estatal en la transposición de la Directiva 89/646/CEE, que resultan adecuados para la resolución del presente caso. Es preciso significar en primer término, y como ya hiciéramos en la STC 197/1996, fundamento jurídico 4.º A), que, habida cuenta de la relevancia que presenta el sistema financiero para el funcionamiento de la economía en su conjunto, la presencia de una regla competencial específica, como es, en lo que ahora exclusivamente interesa, la relativa a la ordenación del crédito y la banca, no puede significar el completo desplazamiento de la regla competencial atinente a la planificación general de la actividad económica. Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia de «ordenación general de la economía» tienen cabida «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» [por todas, y de entre las más recientes, STC 21/1999, fundamento jurídico 5.º, y 128/1999, fundamento jurídico 7.º.A)]. Finalmente, y como asimismo se indica en las resoluciones ahora citadas, la jurisprudencia constitucional también viene precisando que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de lo contrario se produciría el vaciamiento de títulos competenciales autonómicos más específicos.

Por lo que se refiere al contenido de la competencia estatal para la fijación de las bases de la ordenación del crédito, este Tribunal afirmó tempranamente que dichas bases «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios» (STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º). Igualmente, en lo atinente al alcance o intensidad de dicha competencia, hemos señalado con carácter general que «cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el art. 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable» (así, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 144/1985, fundamento jurídico 4.º; 96/1984, fundamento jurídico 3.º).

Profundizando en esta línea jurisprudencial, posteriores pronunciamientos han insistido en la posibilidad de que las bases de la ordenación del crédito sean establecidas por vías distintas a la normativa, pudiendo alcanzar y englobar aspectos puramente ejecutivos, «ya lo sea porque se encuentren afectados directamente intereses supraautonómicos, o porque se trate de decisiones y actuaciones que trascienden del caso particular y de las situaciones concretas afectadas dada la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional o, en fin, cuando el acto de ejecución comporte, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo pueda ser adoptado por instancias que no tengan a su cuidado intereses peculiares distintos

a los puramente generales» [STC 178/1992, fundamento jurídico 2.º; y, en igual sentido, SSTC 87/1993, fundamento jurídico 5.º; 155/1993, fundamento jurídico 6.º; 204/1993, fundamento jurídico 5.º; 37/1997, fundamento jurídico 5.º y 133/1997, fundamento jurídico 4.º B)].

4. Una vez realizado el encuadramiento competencial de los preceptos legales que constituyen el objeto de este proceso constitucional, habremos de comenzar nuestro examen, conforme a la sistemática adoptada por la Generalidad de Cataluña en su recurso, por las alegaciones relativas al artículo primero de la Ley 3/1994.

Según se ha señalado con anterioridad, la Generalidad de Cataluña recurre el mencionado precepto de la Ley 3/1994 exclusivamente en cuanto introduce un nuevo art. 49.1 y 2 en la L.D.I.E.C., quedando por tanto al margen del recurso su apartado 3, por el que se atribuye al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para conocer en vía de recurso de las resoluciones dictadas por el Banco de España. Los concretos preceptos impugnados someten la apertura de sucursales de entidades de crédito españolas en otro Estado miembro de la Comunidad a la previa autorización del Banco de España, que habrá de resolver en el plazo de tres meses a contar desde la recepción de todas las informaciones requeridas (programa de actividades, con especial indicación de las operaciones que se pretenda realizar y de la estructura organizativa de la sucursal, y nombre e historial de los directivos responsables de la sucursal). La resolución será estimatoria, «salvo que el programa de actividades presentado recoja actividades no autorizadas a la entidad, o el Banco de España tenga razones para dudar, visto el proyecto en cuestión, de lo adecuado de las estructuras administrativas, o de la situación financiera de la entidad de crédito», atribuyéndose al silencio administrativo efectos desestimatorios.

En opinión de la Generalidad, nada justifica la supresión de la intervención de la Administración autonómica competente y su sustitución por el Banco de España cuando la entidad que pretenda abrir una sucursal sea una Caja de Ahorros con sede en Cataluña y, por tanto, sometida a su tutela, por lo que los apartados impugnados del art. 49 vulneran las competencias ejecutivas asumidas por la Generalidad sobre las Cajas de Ahorros con sede en Cataluña en virtud del art. 12.1.6 E.A.C. En apoyo de esta tesis despliega una doble línea argumental. De una parte, subraya el carácter notablemente reglado de la actuación administrativa contemplada en dichos apartados, que se traduce en una función de comprobación de la posesión previa de autorización para el desarrollo de las actividades previstas y en la valoración de las estructuras administrativas y la situación financiera de la entidad, que nadie puede llevar a cabo mejor que la Administración tutelante de las Cajas de Ahorros con sede en Cataluña. De otra, destaca la paradoja de que, en virtud del carácter no básico de las referencias a los órganos o entidades estatales efectuadas en el nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C., que resulta de la lectura conjunta de la Disposición final primera de la Ley 3/1994 y del art. 42.7 L.D.I.E.C., la Generalidad de Cataluña será competente para el otorgamiento de esa autorización cuando se pretenda establecer una sucursal en un Estado no integrado en la Comunidad, pero no cuando se desee radicarla en el territorio de un Estado miembro.

Por su parte, el Abogado del Estado defiende la naturaleza básica de los apartados impugnados. En primer lugar, aduce que la atribución al Banco de España de las funciones ejecutivas en cuestión responde a la aplicación de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, que encomienda a los Bancos Centrales de los

países de origen el ejercicio de la potestad autorizatoria en estos casos. Por otro lado, e invocando expresamente las SSTC 48/1988 y 49/1988, alega que la intervención del Banco de España, derivada de su condición de garante y controlador del buen funcionamiento de las entidades de crédito, garantiza la aplicación de una política financiera uniforme en todo el territorio nacional. Finalmente, señala que la falta de atribución expresa y formal de carácter básico al nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C. no es obstáculo para inferir dicho carácter de su contenido material.

5. Al iniciar el examen de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del nuevo art. 49 L.D.I.E.C. parece oportuno señalar que nuestro juicio habrá de ceñirse a determinar si la atribución al Banco de España de la competencia para el ejercicio de una función ejecutiva, en ellos efectuada, puede considerarse integrada en el título competencial que al Estado atribuye el segundo inciso del art. 149.1.11 C.E. y que le habilita para el establecimiento de las «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros». Dicho de otro modo, no habiendo sido objeto de impugnación el nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C., introducido por el artículo tercero de la Ley 3/1994, no nos corresponde determinar en estos momentos la extensión de lo básico en dicho precepto, y, por tanto, la precisión de si, no obstante la remisión implícitamente contenida en la disposición final primera de la Ley 3/1994 al art. 42.7 L.D.I.E.C., cabe inferir su carácter materialmente básico también en cuanto hace expresa referencia a concretos órganos o entidades de titularidad estatal.

Sentado esto, interesa asimismo precisar un extremo contenido en las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado, conforme al cual la atribución de estas específicas funciones ejecutivas al Banco de España traería causa directa de lo dispuesto en la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, que encomienda a los Bancos Centrales de los países de origen el ejercicio de la potestad de autorización de la actuación transfronteriza de las entidades de crédito a través de sucursales. Sin perjuicio de recordar que es doctrina reiterada de este Tribunal que las normas integradas en el Derecho comunitario no revisten la condición de canon de constitucionalidad (SSTC 28/1991, fundamento jurídico 5.º; 64/1991, fundamento jurídico 4.º y 197/1996, fundamento jurídico 8.º), ha de dejarse constancia de que esta interpretación de lo dispuesto en la meritada Directiva no se corresponde con su contenido ni con los caracteres estructurales de la normativa comunitaria en materia crediticia.

En efecto, el art. 1.5 de la Directiva 89/646/CEE contiene una definición de las «autoridades competentes» por remisión a lo dispuesto en el art. 1 de la Directiva 83/350/CEE, de 13 de junio, relativa a la vigilancia de las entidades de crédito basada en su situación consolidada, si bien en la actualidad debe entenderse dicha remisión como efectuada a la Directiva 92/30/CEE, de 6 de abril, derogatoria de la anterior. Derogación que no impide apreciar una sustancial continuidad en la identificación de esas «autoridades competentes» como las «nacionales facultadas, en virtud de una disposición legal o reglamentaria, para supervisar a las entidades de crédito», según la expresión utilizada por el art. 1 de la Directiva 92/30/CEE. Sirva añadir, por otro lado, que esta definición por remisión indirecta al Derecho nacional que se contiene en la Directiva 89/646/CEE se corresponde con el hecho de que, aun cuando en nuestro Ordenamiento el Banco de España sea a un tiempo autoridad monetaria e instancia de supervisión de las entidades de crédito, esta dualidad no representa una exigencia estructural constitutiva de los Bancos Centrales, como pone de manifiesto el contraste con otros Ordenamientos internos de los Estados miembros de la Unión

Europea y con las disposiciones institucionales que en materia de política monetaria se contienen en la vigente redacción del Tratado de la Comunidad Europea (arts. 105 y ss.).

Lo anterior pone de relieve que la determinación de la instancia facultada para el otorgamiento de la autorización es una cuestión estrictamente de Derecho interno, siendo conveniente recordar que dicha determinación ha de respetar en todo caso el sistema constitucionalmente establecido de distribución de competencias, aquí en lo atinente a la supervisión, entendida en sentido amplio, de las Cajas de Ahorro.

Para dar adecuada respuesta a las alegaciones efectuadas por la Generalidad de Cataluña hemos de partir de la doctrina constitucional elaborada por este Tribunal acerca del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia financiera y crediticia. Dicha doctrina, sintetizada en el fundamento jurídico 3.º, resulta de plena aplicación a las Cajas de Ahorro en su condición de entidades de crédito (STC 49/1988, fundamento jurídico 12), debiendo añadirse a lo ya indicado en el meritado fundamento jurídico que, en materia de ordenación del crédito, cabe asignar «carácter básico a algunas normas reglamentarias, a pesar de su rango, así como a ciertas funciones ejecutivas del Banco de España, en la medida en que son precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las Entidades de crédito o la efectividad de la política monetaria del Estado» [STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º c)].

La concreta atribución al Banco de España de la competencia para el ejercicio de esas funciones ejecutivas se justifica por su «especialización técnica, de manera que la ordenación básica del crédito corresponde no sólo a los Cuerpos Colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España» (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º; 178/1992, fundamento jurídico 2.º y 204/1993, fundamento jurídico 5.º). En especial, de la consideración del Banco de España como garante del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero, a que se hace referencia en la STC 155/1996, fundamento jurídico 5.º, y plasmada actualmente, en el plano legislativo, en el art. 7.5.b) de su Ley de Autonomía, conforme a la redacción dada al mismo por el art. 2 de la Ley 18/1998, de 28 de abril, se deriva el carácter básico de las funciones ejercidas por dicha institución y que tienen por objeto la preservación de la solvencia de las entidades de crédito (SSTC 48/1988, fundamento jurídico 26; 155/1993, fundamento jurídico 5.º; 96/1996, fundamento jurídico 7.º y STC 155/1996, fundamento jurídico 6.º). Ello porque la salvaguardia de dicha solvencia trasciende los casos concretos y protege un interés supraautonómico, cual es la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, que se ve negativamente afectado por las situaciones de insolvencia en que pudieran incurrir los sujetos integrantes del mismo, para lo cual se establece la existencia de mecanismos de aseguramiento de los intereses de terceros y de saneamiento y reflotamiento de las entidades en dificultades, que tratan de restaurar la confianza en el sistema y que implican al conjunto de las entidades crediticias. Destacan, en este sentido, el posible recurso a las medidas de intervención y sustitución, reguladas en el Título III L.D.I.E.C., acerca de cuyo carácter básico, en cuanto afecta específicamente a la atribución de potestades al Banco de España, ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en nuestra STC 96/1996, fundamento jurídico 12; así como la figura de los denominados Fondos de Garantía de Depósitos, a que obligatoriamente han de pertenecer todas las entidades de crédito españolas (art. 1 del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, en la redacción dada al mismo por la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre) y en cuyo gobierno repre-

senta un papel determinante el propio Banco de España, según cabe deducir de la lectura del Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, de régimen jurídico de los Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

6. La aplicación de esta doctrina al presente supuesto permite anticipar ya el rechazo de la impugnación de los apartados 1 y 2 del nuevo art. 49 L.D.I.E.C. efectuada por la Generalidad de Cataluña, en cuanto atribuyen al Banco de España la competencia exclusiva para autorizar la apertura, por entidades de crédito españolas, de sucursales en el territorio de otros Estados miembros de la Comunidad Europea. Frente a la afirmación formulada en el escrito de interposición del recurso de que estamos en presencia de una autorización «notablemente reglada», es lo cierto que esa autorización no es automática, como pone de manifiesto la anudación de efectos desestimatorios al silencio, ni totalmente reglada, pues la mención a «lo adecuado de las estructuras administrativas de la sucursal» y, en especial, a «la situación financiera de la entidad de crédito» como hipótesis determinantes de la denegación de la autorización solicitada, pone de relieve la concurrencia de aspectos respecto de los cuales ha de predicarse un margen de apreciación, que conlleva la realización de un juicio técnico mediante el cual se trata de determinar la posible incidencia negativa que la apertura de esa sucursal, y las actividades que en ella se pretenden realizar, pueda tener en la solvencia de la entidad de crédito solicitante y, a su través, en la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto.

En su consecuencia, debe estimarse razonable y coherente que la realización de ese juicio técnico se encomiende a un órgano único, el Banco de España [STC 133/1997, fundamento jurídico 9.º c), en aquella ocasión por referencia a la Comisión Nacional del Mercado de Valores]. Y ello, no sólo porque redunde en beneficio del tratamiento uniforme de las entidades de crédito, sino también, y fundamentalmente, porque los bienes jurídicos protegidos son la estabilidad y liquidez del sistema financiero, intereses supracomunitarios, que trascienden la concreta situación analizada, y porque su atribución se efectúa a la institución que tiene la específica consideración de garante del sistema en su doble faceta de estructura-función (STC 155/1996, fundamento jurídico 5.º).

A todo ello cabe añadir, desde otra perspectiva, que, según establece el art. 25.1 E.A.C., todas las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma «se entienden referidas al territorio de Cataluña». Y, en relación con ello, este Tribunal ya ha hecho referencia al principio de territorialidad en la determinación de la competencia estatal para autorizar la apertura de oficinas fuera de la Comunidad Autónoma donde las Cajas de Ahorro tengan su domicilio social (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 11, y 135/1992, fundamento jurídico 5.º), competencia que en la actualidad debe entenderse en los términos del art. 11.3 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros, a los que expresamente se remite el nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C.

Las razones expuestas permiten concluir que la atribución al Banco de España de la competencia para el otorgamiento de la autorización resulta acorde con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

7. Impugna asimismo el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el artículo segundo de la Ley 3/1994, en cuanto introduce un nuevo art. 58 en la L.D.I.E.C. y, por conexión con el mismo, lo dispuesto

en los nuevos arts. 57, 59, 60 y 61, igualmente de la L.D.I.E.C. El artículo segundo de la Ley 3/1994 incorpora el régimen de las denominadas participaciones significativas o cualificadas. Tras fijarse como noción de participación significativa aquella que suponga el control, directo o indirecto, del 5 por 100 del capital o de los derechos de voto, o bien que permita ejercer una «influencia notable» en la entidad (art. 56.1), se impone la exigencia de información previa al Banco de España, tanto para quien desee adquirir directa o indirectamente una participación significativa o incrementar, en los mismos términos, su participación significativa, como para quien, desee dejar de tener esa participación significativa o aminorarla (arts. 57 y 60). El Banco de España dispondrá de un plazo de tres meses para manifestar su oposición a la operación pretendida; oposición que podrá fundarse en no considerar idóneo al adquirente conforme a los criterios enumerados en el art. 43.5, y que producirá los efectos previstos en el art. 59, estimándose en otro caso que se produce una aceptación tácita de la adquisición (art. 58.1). En los apartados 2 y 3 del art. 58 se hace referencia a los supuestos en que el Banco de España habrá de consultar a la autoridad de supervisión de un Estado miembro de la Comunidad, o deberá suspender su decisión o limitar sus efectos. Para garantizar la efectividad de lo dispuesto en estos preceptos, se hace recaer sobre las entidades de crédito la obligación de comunicación periódica de su accionariado y de las adquisiciones y cesiones de participaciones significativas en su capital (art. 61). Queda al margen de la impugnación el art. 62, por el cual se faculta al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, para adoptar alguna de las medidas contempladas en el art. 59, suspensión del ejercicio de los derechos políticos, intervención de la entidad o sustitución de sus administradores, así como, con carácter excepcional, revocar la autorización, cuando la influencia ejercida por quienes ya posean una participación significativa pueda ir en detrimento de la gestión sana y prudente de la entidad de crédito.

Entiende el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña que la caracterización como básicas de las funciones ejecutivas asignadas por este conjunto de preceptos al Banco de España vulnera las competencias que tiene asumidas sobre las Cajas de Ahorro con sede en Cataluña ex art. 12.1.6 E.A.C. De este modo, cuando quien pretenda adquirir o incrementar una participación significativa sea una de dichas Cajas de Ahorro y, por tanto, sometida a la tutela de la Generalidad, nadie se encontraría en mejor situación que ésta para oponerse o autorizar la operación. Por otro lado, a diferencia de lo que sucedía en el nuevo art. 49.2 L.D.I.E.C., en el art. 58.1 se prevé una situación del todo análoga a la del silencio positivo, propio de las autorizaciones regladas, lo que evidencia que las posibilidades de incidir en lo básico son irrelevantes. Todo ello sin perjuicio de la posterior comunicación al Banco de España.

Por su parte, el Abogado del Estado alega que el bien jurídico que se trata de proteger en esta ocasión es la seguridad del sistema financiero y económico del país, para lo cual resulta preciso un análisis global de la trascendencia que la adquisición tiene para el conjunto de las entidades de crédito y para la actividad financiera nacional. En consecuencia, no se produce un vaciamiento de las competencias que a la Generalidad de Cataluña atribuye el art. 12.1.6 E.A.C.

Como primer aspecto, debemos tratar de precisar el punto de conexión territorial habilitante de la competencia del Banco de España. Frente a lo que parece sostenerse en el escrito de interposición del recurso, dicha competencia no viene determinada por la nacionalidad o domicilio de la persona física o jurídica que pretenda adquirir, incrementar o aminorar su participación signi-

ficativa en una entidad de crédito, sino por el hecho de que la sede estatutaria de la entidad afectada radique en España. En otras palabras, conforme a lo dispuesto en el art. 58, el Banco de España será competente para oponerse a la adquisición pretendida cuando ésta incida sobre la estructura de capital de una entidad de crédito cuya sede se encuentre en el territorio nacional, pero no cuando se trate de la adquisición por una entidad de crédito española de participaciones significativas en una entidad de crédito autorizada en otro Estado miembro o en un país no integrado en la Unión Europea, supuesto este último al que se refiere el nuevo art. 30 bis 5 L.D.I.E.C. y sobre cuyo carácter materialmente básico no nos corresponde pronunciarnos en esta ocasión, según ya indicáramos con anterioridad. Únicamente esta interpretación dota de sentido a las previsiones de los apartados 2, relativo a la consulta a la autoridad superior competente de otro Estado miembro cuando la entidad quede sometida al control de una entidad autorizada en dicho Estado, y 3, donde se prevé la suspensión de la decisión o la limitación de los efectos cuando la entidad de crédito pase a ser controlada por una entidad autorizada en un Estado no comunitario y medie la comunicación prevista en el art. 9 de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria.

Concretado el punto de conexión territorial, debemos entrar a examinar si la atribución al Banco de España de la facultad para oponerse a la adquisición pretendida integra el bloque de lo básico en la ordenación del crédito o si, por el contrario, y como sostiene la Generalidad de Cataluña, tratándose de una actuación de naturaleza eminentemente ejecutiva, su realización debe corresponder a la Administración autonómica, sin perjuicio de la posterior comunicación al Banco de España. A este respecto hemos de avanzar que no es posible compartir las tesis sostenidas por la Generalidad de Cataluña, debiendo reconocer el carácter básico del precepto en los concretos extremos impugnados.

Según se establece en el art. 58.1, la oposición de la adquisición pretendida podrá fundarse en no considerar idóneo al adquirente según lo previsto en el nuevo art. 43.5 L.D.I.E.C. Conforme a este último precepto, la idoneidad de los adquirentes habrá de valorarse en función de una serie de criterios, cuales son su honorabilidad comercial y profesional, los medios patrimoniales con que cuenten para hacer frente a los compromisos asumidos, la falta de transparencia del grupo a que pueda pertenecer la entidad o la existencia de graves dificultades para su inspección y la posibilidad de que la entidad se halle inapropiadamente expuesta al riesgo de actividades no financieras o financieras de alto riesgo, y siempre para «garantizar una gestión sana y prudente de la entidad». Sirva indicar que el bien jurídico protegido coincide con el identificado por la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria en su art. 11.1, párrafo segundo.

A la vista de todo ello, habremos de convenir en que el fin perseguido por la norma no es otro que la preservación de la solvencia y liquidez de la entidad, que, como ya hemos indicado con anterioridad, trasciende los intereses comunitarios y las situaciones concretas, en cuanto incide de manera inmediata en la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, cuyo garante es el Banco de España. Interesa reiterar que el bien jurídico directamente protegido por la norma no es tanto la solvencia de la hipotética entidad de crédito adquirente, cuanto de la entidad en cuyo capital se produce la adquisición o incremento de una participación significativa. Justamente por ello a la oposición expresa se anudan los efectos previstos en el art. 59 y que implican, de una parte, la prohibición de ejercer una influencia cualificada a través del ejercicio de los derechos políticos que la participación significativa con-

lleve y, de otra, la adopción de las medidas de intervención y sustitución cuando fuera preciso porque esa influencia ponga en peligro la efectividad de los recursos propios de la entidad, su estabilidad, liquidez o solvencia.

Por otro lado, la valoración de la idoneidad del adquirente presupone la realización de un juicio técnico, que versa sobre determinados aspectos en los que existe un amplio margen de apreciación, cuales son los factores de idoneidad mencionados en el art. 43.5, y para cuya realización resulta necesario adoptar una perspectiva integral del sistema considerado en su globalidad, por lo que también en este caso resulta razonable y coherente que dicha función se atribuya, con carácter básico, al Banco de España al tratarse de cuestiones que afectan a la solvencia de las entidades de crédito y a los derechos e intereses de terceros [STC 178/1992, fundamento jurídico 3.º c)]. Por lo demás, el art. 58 no excluye la exigibilidad de otras autorizaciones administrativas previas cuando, atendiendo a los términos del recurso, quien pretenda adquirir o incrementar sus participaciones significativas sea una Caja de Ahorros con sede central en Cataluña, supuesto que, en cuanto implique una concentración de riesgos en una persona o grupo, se reconduciría a lo dispuesto en el art. 45 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 6 de abril.

8. Por su conexión con el art. 58 se impugnan también los nuevos arts. 57, 59, 60 y 61 L.D.I.E.C., introducidos asimismo por el artículo tercero de la Ley 3/1994. Aun cuando la desestimación de la impugnación principal lleva aparejada, en la presente ocasión, la desestimación del recurso en cuanto se refiere a los preceptos concordantes, resulta oportuno efectuar algunas precisiones en torno al alcance de lo básico en los mencionados artículos.

A este respecto, cabe indicar que los arts. 57, 60 y 61 configuran diferentes obligaciones de información al Banco de España, impuestas, respectivamente, a quien pretende adquirir o incrementar su participación significativa en una entidad de crédito española, a quien se propone desprenderse de ella o aminorarla y, finalmente, a las propias entidades de crédito, que deberán comunicar al Banco de España toda adquisición o cesión que traspase los límites establecidos y, periódicamente, darle cuenta de la composición de su accionariado y las alteraciones producidas. Sin perjuicio del carácter instrumental de estas obligaciones para el adecuado ejercicio por aquél de la potestad que le atribuye el art. 58, debe recordarse que la disposición por el Banco de España de la información necesaria acerca de todas las entidades de crédito para el desempeño de su función garantizadora de la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero reviste la condición de norma básica (STC 96/1996, fundamento jurídico 13), estando plenamente justificado que la instancia competente para la ordenación del crédito en su nivel operativo tenga adecuado conocimiento de la identidad de quienes estén en condiciones de ejercer una influencia decisiva en las entidades de crédito (SSTC 49/1988, fundamento jurídico 25, en conexión con las SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º; 178/1992, fundamento jurídico 2.º y 204/1993, fundamento jurídico 5.º). Ello no excluye, en línea de principio, la imposición por la Generalidad de Cataluña de otras obligaciones de información sobre los extremos aquí contemplados, en la medida en que sea igualmente necesario para el adecuado ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en la materia.

Por su parte, en el nuevo art. 59 L.D.I.E.C. se regulan los efectos derivados de la oposición del Banco de España a la adquisición o incremento de participación significativa pretendida o de su materialización sin mediar la previa información establecida por el art. 57 o sin

que hubieran transcurrido los tres meses de que aquél dispone para formular oposición conforme a lo dispuesto en el art. 58.1. De forma automática, ello conlleva la suspensión del ejercicio de los derechos políticos correspondientes a las participaciones adquiridas irregularmente, legitimándose, en su caso, al Banco de España para impugnar en vía judicial, según lo previsto en los arts. 115 a 122 del texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, los posibles acuerdos adoptados. Cuando «fuera preciso» se prevé la puesta en marcha de las medidas de intervención y sustitución recogidas en el Título III L.D.I.E.C. Con la definición de las consecuencias que derivan de los supuestos mencionados en el primer párrafo del art. 59 se trata, nuevamente, de garantizar una gestión sana y prudente de las entidades de crédito, determinante de su estabilidad, liquidez o solvencia, y el adecuado cumplimiento de los requisitos previos establecidos para la adquisición o incremento de las participaciones significativas en las entidades de crédito españolas, por lo que igualmente debe reconocerse a este precepto carácter básico en cuanto la atribución de facultades ejecutivas en estos casos se encuentra plenamente justificada.

9. Mediante el artículo 5 de la Ley 3/1994 se procede a modificar el art. 1.2 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, estableciéndose el carácter de *numerus clausus* de las entidades de crédito, así como la pérdida de dicha condición, a partir del 1 de enero de 1997, de las sociedades de crédito hipotecario, las entidades de financiación, las sociedades de arrendamiento financiero y las sociedades mediadoras del mercado de dinero. Estrechamente vinculada con esta reforma de la noción legal de entidad de crédito se encuentra la Disposición adicional primera de la Ley, por la que se procede a la creación de la nueva categoría de los establecimientos financieros de crédito, en la que pasan a integrarse aquellas entidades que realicen, como actividad principal, alguna de las enumeradas en el apartado 1 de la mencionada Disposición adicional. Los establecimientos financieros de crédito tienen expresamente prohibida la captación de fondos reembolsables del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otros análogos, remitiéndose al Reglamento la fijación de los requisitos y limitaciones conforme a los cuales puedan captar fondos reembolsables mediante emisiones sujetas a la Ley del Mercado de Valores.

Según se establece en el apartado 4 de esta Disposición adicional, la autorización de creación de estos establecimientos corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España, instancia a la que se atribuye la competencia para su control e inspección. Asimismo, conforme al apartado 5, quedan sometidos, con las adaptaciones que reglamentariamente se introduzcan, al régimen sancionador previsto en el Título I L.D.I.E.C., siéndoles también de aplicación lo dispuesto en el art. 48 de dicha Ley. Por último, el apartado 7 faculta al Gobierno para llevar a cabo el desarrollo reglamentario del régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito y, en especial, la regulación de lo referente a sus capitales mínimos, recursos propios, determinación de fondos reembolsables del público y procedimiento de transformación en establecimientos financieros de crédito de las actuales sociedades de crédito hipotecario, entidades de financiación y sociedades de arrendamiento financiero.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna los apartados 4 y 5 en su totalidad y el inciso «en especial» del apartado 7, por estimar que vulneran las competencias que, para el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, tiene atribuidas por el art.

10.1.4 E.A.C. Con carácter general, señala que los establecimientos financieros de crédito representan «una categoría inferior a las entidades de crédito propiamente dichas», teniendo legalmente limitadas las formas de captación de pasivo. Ello, a su entender, ha de redundar en un menor nivel de supervisión y control administrativo, por lo que la competencia estatal para la determinación de lo básico habrá de tener asimismo una menor extensión, resultando de muy difícil justificación el reconocimiento de dicha naturaleza cuando se trate de actos puramente ejecutivos. Tesis de las que discrepa el Abogado del Estado, que entiende que la relevancia de estos establecimientos financieros para el conjunto del sistema crediticio del país es indiscutible, al tiempo que subraya la necesidad de que queden sometidos a un control y supervisión idénticos a los previstos para las entidades de crédito, en garantía de terceros y del conjunto de la actividad financiera.

10. El primer párrafo del apartado 4 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 atribuye al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para autorizar, previo informe del Banco de España, la creación de establecimientos financieros de crédito. El Consejo Ejecutivo recurrente no cuestiona en su recurso ni la necesidad del informe previo del Banco de España ni la posterior inscripción en el registro que se creará al efecto en el propio Banco de España y al que se refiere el segundo párrafo del mencionado apartado 4. Sin embargo, sostiene, en virtud de la competencia de ejecución de las bases de ordenación del crédito que le reconoce el art. 10.1.4 E.A.C., y teniendo a la vista la menor relevancia, según se afirma, de los establecimientos financieros de crédito, que debe ser ella quien ejerza la función estrictamente ejecutiva de concesión de la autorización que el legislador encomienda al Ministro de Economía y Hacienda cuando alguno de dichos establecimientos financieros de crédito vaya a tener su sede estatutaria en Cataluña.

Para el Abogado del Estado la diferencia entre las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito deriva de la especificidad del objeto de éstos, frente al carácter general del de aquéllas, y señala que ello no obsta a que la creación de tales establecimientos financieros y las actividades que desarrollen hayan de requerir idénticos control y supervisión que las entidades de crédito, en garantía de las personas que se relacionan con ellos y del conjunto de la actividad financiera.

A fin de dar una adecuada respuesta a la cuestión planteada, debemos advertir que no es posible compartir la premisa sobre la que se asienta el hilo discursivo de la Generalidad de Cataluña en este punto, relativa a la menor relevancia para el conjunto de la economía de los establecimientos financieros de crédito. Esta nueva figura legal viene a sustituir a las denominadas entidades de crédito de ámbito operativo limitado creadas por el Real Decreto 771/1989, de 23 de junio. Ciertamente, la legislación vigente no proporciona una precisa caracterización de su naturaleza jurídica, pues en tanto el apartado 1 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 establece la inclusión dentro de esta categoría de «aquellas entidades que no sean entidades de crédito» y cuya actividad principal consista en alguna de las allí expresamente mencionadas, en el apartado cuatro de la Disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, por el que se procede a la transposición parcial al Ordenamiento interno de la Directiva 94/19/CE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, se señala que dichos establecimientos «tendrán la consideración de entidades de crédito, aunque no les será aplicable la legislación sobre garantía de depósitos». Por su parte, el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, que desarrolla el régimen jurídico de

los establecimientos financieros de crédito, dispone también en el art. 1.1, reiterando lo prescrito en la precitada disposición adicional del Real Decreto Ley 12/1995, que «los establecimientos financieros de crédito tendrán la consideración de entidad de crédito», relacionando a continuación cuál sea la actividad principal de los mismos y su plural contenido.

La aparente contradicción apuntada puede resolverse, en lo que aquí exclusivamente interesa, señalando que la consideración normativa de estos establecimientos financieros como entidades de crédito responde al propósito fundamental de completar su régimen jurídico en aquello que les identifica como intermediarios financieros con características peculiares. Estas peculiaridades se concretan básicamente, desde el punto de vista funcional, en la limitación de formas de captación de pasivo [Disposición adicional primera.2 de la Ley 3/1994, reproducida por el art. 2.1 del Real Decreto 692/1996, y art. 28.2 b) L.D.I.E.C.] y en la no aplicación a los mismos de la legislación sobre garantía de depósitos (Disposición adicional séptima.4 del Real Decreto-ley 12/1995). Sin embargo, el reconocimiento de dichas peculiaridades no conduce inevitablemente a la pérdida de su menor relevancia, puesto que realizan actividades de intermediación en el crédito, actividad que, sin duda, incide en la estabilidad y suficiencia del sistema financiero.

Sentado esto, hemos de concluir que la atribución de la competencia para autorizar la creación de establecimientos financieros de crédito al Ministro de Economía y Hacienda no vulnera las competencias autonómicas de ejecución de las bases de ordenación del crédito. En efecto, como hemos señalado en repetidas ocasiones, la autorización estatal para la creación de nuevas entidades financieras o de crédito, que no excluye otras intervenciones administrativas y, entre ellas, la autonómica, no puede considerarse ajena al ámbito competencial estatal sobre las bases de la ordenación del crédito, materia en la que se encuadra el régimen de los establecimientos financieros de crédito (STC 96/1996, fundamento jurídico 18), aun a pesar de su carácter ejecutivo, toda vez que la constitución de nuevos intermediarios crediticios presenta una indudable incidencia en la política financiera en todo el territorio nacional [SSTC 86/1989, fundamento jurídico 13 a) ; 155/1993, fundamento jurídico 6.º y 96/1996, fundamento jurídico 25].

11. La Generalidad de Cataluña impugna el párrafo segundo del apartado 4 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 en cuanto atribuye al Banco de España «el control e inspección de todos los establecimientos financieros de crédito», pues entiende que el punto de conexión para determinar la autoridad competente para supervisar y controlar a estos establecimientos ha de ser el «lugar en que se encuentra su sede estatutaria», según establece la propia Segunda Directiva de Coordinación Bancaria. Señala de adverso el Abogado del Estado que los establecimientos financieros de crédito requieren un control y supervisión idénticos a aquéllos a que se someten las entidades de crédito.

No puede aceptarse la pretensión de la Generalidad de Cataluña de que se atribuya a la referencia, contenida en la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, al lugar en que radique la sede estatutaria de estos establecimientos la condición de concreción del punto de conexión para determinar la autoridad competente a fin de efectuar su supervisión y control, pues, como ha señalado en diversas ocasiones este Tribunal, los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias no resultan alterados ni por el ingreso de España en las Comunidades Europeas ni por la promulgación

de normas comunitarias, ya que «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la norma fundamental» (por todas, STC 146/1996, fundamento jurídico 2.º, y las decisiones allí citadas). De tal manera que son las reglas internas de delimitación de competencias las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales que puedan suscitarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 252/1988, fundamento jurídico 2.º; 76/1991, fundamento jurídico 3.º y 146/1996, fundamento jurídico 2.º).

Pues bien, el párrafo segundo del apartado 4 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994 se limita a facultar al Banco de España para controlar e inspeccionar los establecimientos financieros de crédito que desarrollen sus actividades en España, estableciéndose a este respecto el requisito de la previa inscripción en el Registro. Sin embargo, no se define el alcance de las potestades estatales, «que lógicamente habrá de entenderse limitado por el orden constitucional de competencias, ya que en esta concreta materia las funciones de vigilancia, inspección y control no pueden separarse de las competencias sustantivas de ordenación del crédito a las que sirven» (STC 96/1996, fundamento jurídico 26).

En ese mismo fundamento jurídico 26 de la STC 96/1996 hemos tenido además ocasión de recordar, al hilo de la impugnación del art. 43 bis L.D.I.E.C., que atribuye al Banco de España esas mismas potestades sobre el conjunto de las entidades de crédito, que «la potestad de controlar o verificar si se cumplen las disposiciones vigentes es inherente a la competencia de ejecución, y que no vulnera el bloque de la constitucionalidad si su ejercicio no impide o dificulta el ejercicio de sus competencias por parte del otro poder público (STC 134/1992, fundamento jurídico 3.º). Más concretamente, hemos resuelto ya que las competencias de información e inspección que corresponden al Banco de España no perjudican la potestad que ostentan las autoridades autonómicas para controlar el cumplimiento de aquellas normas de ordenación del crédito cuya ejecución les corresponde (STC 1/1982, fundamento jurídico 13)».

Por otro lado, la atribución de dichas potestades al Banco de España respecto de esta concreta categoría de intermediarios financieros ha de ponerse en relación con lo establecido en el art. 7.6 de su Ley de Autonomía (en la redacción dada al precepto por la Ley 12/1998 y que se corresponde enteramente con el tenor original del art. 7.4), a cuyo tenor el Banco de España «deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida», función que habrá de ejercer, según expresamente se indica en el citado precepto, «sin perjuicio de la función de supervisión prudencial llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y de la cooperación de éstas con el Banco en el ejercicio de tales competencias autonómicas de supervisión». De este modo, lo que la disposición adicional primera de la Ley 3/1994 hace no es sino singularizar una categoría de entidades financieras, los establecimientos financieros de crédito, sobre los cuales el Banco de España queda facultado para ejercer las potestades de control y supervisión, que «se justifica en atención a las funciones de disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema financiero corresponden al Banco de España» [STC 133/1997, fundamento

jurídico 12 b)]. Dicha atribución se efectúa, obviamente, sin perjuicio de la supervisión prudencial que, paralelamente, pueda desarrollar la Generalidad de Cataluña cuando quede habilitada para ello conforme a las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias en la materia.

Debe concluirse, en consecuencia, que el párrafo segundo del apartado cuarto de la Disposición adicional primera, en cuanto atribuye al Banco de España el control y supervisión de todos los establecimientos financieros de crédito, no es contrario al orden constitucional de distribución de competencias en la materia.

12. El apartado 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 somete a los establecimientos financieros de crédito, con las debidas adaptaciones reglamentarias, al régimen sancionador previsto en el Título I L.D.I.E.C., así como a lo establecido en el art. 48 de este mismo texto legal. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña entiende que con ello se imposibilita el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases de ordenación del crédito que le atribuye el art. 10.1.4 E.A.C.

En lo que respecta a la potestad sancionadora, entiende la parte recurrente que debe corresponderle el ejercicio de dicha potestad cuando haya sido la Generalidad de Cataluña quien haya autorizado su constitución. Por su parte, dice el Abogado del Estado, a la vista de la importancia de estos establecimientos para el mercado crediticio y financiero nacional, que lo aconsejable es que exista un régimen sancionador común para ellos y las entidades de crédito.

Ciertamente, la remisión efectuada al Título I de la L.D.I.E.C., en cuanto a la determinación del régimen sancionador de los establecimientos financieros de crédito, puede entenderse en principio coherente con la finalidad perseguida con la aprobación de la L.D.I.E.C. que es, según se señala en su preámbulo, la fijación de un régimen generalizado de supervisión de las entidades financieras, por lo que quedan sometidas al referido Título I no sólo las entidades de crédito en sentido estricto, sino también otras instituciones financieras que nunca han merecido tal caracterización en nuestro Ordenamiento jurídico, como sucede con las Sociedades de Garantía Recíproca (arts. 41.1 L.D.I.E.C. y 67 de la Ley 1/1994, de 11 de marzo, reguladora del régimen jurídico de dichas Sociedades). Advertido esto, lo que ahora interesa determinar es si dicha remisión respeta las competencias que la Generalidad de Cataluña ostenta en virtud del art. 10.1.4 E.A.C.

Al respecto, interesa recordar que este Tribunal ha indicado que las bases de ordenación del crédito «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios» (STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º), habiendo de indicarse que ninguna duda puede existir acerca del hecho de que, entre dichos aspectos fundamentales de la actividad de esos concretos intermediarios financieros que son los establecimientos financieros de crédito, debe incluirse la determinación del régimen de supervisión y disciplina a que deben ajustarse en su operativa. Por otro lado, la doctrina constitucional ha destacado que la distinta intensidad de la competencia estatal y la correlativa desigual competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito y las restantes entidades integradas en el sistema financiero y crediticio (cuya justificación fue examinada por las SSTC 48/1988, fundamento jurídico 2.º; 135/1992, fundamento jurídico 4.º; 155/1993, fundamentos jurídicos 1.º y 3.º y en

el fundamento jurídico 19 de la precitada STC 96/1996), no autoriza la negación pura y simple de toda competencia autonómica sobre esas otras entidades, al margen de sus características estructurales y operativas, de sus ámbitos de actuación y de los riesgos que conllevan para la estabilidad y confianza en el sistema financiero (STC 96/1996, fundamento jurídico 20).

La aplicación de la expresada doctrina al presente supuesto conduce a estimar que la remisión al Título I de la L.D.I.E.C. efectuada en el apartado quinto de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 vulnera el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias sobre el sistema crediticio. Para alcanzar tal conclusión basta con constatar que la regla enjuiciada remite, en lo que ahora importa, al art. 18 y, a su través, al art. 42, ambos de la citada L.D.I.E.C., y que este último precepto legal fue considerado en su día contrario a las normas constitucionales y estatutarias de articulación de competencias en la materia por cuanto en el mismo se vino a verificar, *ex silentio*, una indebida asunción de competencias por el Estado en punto al régimen sancionador de las entidades financieras o de crédito que no tuvieran la condición de Cajas de Ahorro o de Cooperativas de Crédito, con la consiguiente negación implícita de toda competencia autonómica en este ámbito (STC 96/1996, fundamentos jurídicos 20, 21 y 22). No es ocioso señalar, por otra parte, que la doctrina establecida por la STC 96/1996 se proyecta directa e inmediatamente sobre la ahora cuestionada Disposición adicional primera, apartado 5. En efecto, como se afirma en el fundamento jurídico 18 de dicha Sentencia —tras establecer que la alteración sobrevenida de los preceptos entonces impugnados no revestía mayor significación a los efectos del recurso— el juicio hecho en la misma «se refiere a todas las entidades que forman el ámbito subjetivo de la Ley impugnada, a las que, de conformidad con la relativa imprecisión terminológica perceptible en la propia Ley 26/1988, denominaremos indistintamente entidades de crédito, entidades financieras, u otras denominaciones similares».

13. En relación con lo expuesto en el anterior fundamento jurídico interesa precisar, al igual que hicieramos en la STC 96/1996, el contenido y alcance del fallo que sobre la cuestión ahora dilucidada hemos de pronunciar. Como ya indicamos en el fundamento jurídico 22 de esta última resolución citada, al recaer la declaración de inconstitucionalidad sobre un precepto que excluye a las Comunidades Autónomas de un ámbito competencial estatutariamente reconocido este Tribunal no debe proceder a examinar cuál haya de ser la regulación básica de las potestades de disciplina respecto de los establecimientos financieros de crédito, puesto que ese juicio implicaría la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde.

Se dijo, al efecto, en la STC 96/1996 (fundamento jurídico 23) que «son las Cortes Generales a quienes corresponde, en primer lugar, determinar cuál haya de ser la legislación básica en materia de disciplina e intervención respecto de aquellas entidades de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito, atendiendo a la estructura, funciones y ámbito de las distintas entidades, a las obligaciones cuyo cumplimiento se garantiza, y a todos los demás factores que resultan relevantes para configurar una ordenación básica del crédito y la banca adecuada a los intereses generales». Pero ante la falta de actividad del legislador en este punto, y por las razones ya expuestas, es obligada la

declaración de inconstitucionalidad de dicha Disposición adicional, en el mencionado precepto.

Sin embargo, la inconstitucionalidad advertida, por razón de la expresada vulneración de competencias de la Comunidad Autónoma, no puede ser reparada mediante la anulación, simple e inmediata, de la disposición enjuiciada, pues también aquí, como dijimos al examinar el art. 42 L.D.I.E.C. (STC 96/1996, fundamentos jurídicos 22 y 23), le corresponde al legislador una inicial labor configuradora de lo que pueda estimarse básico en la materia y de la intervención que deba reconocerse, correlativamente, a las Comunidades Autónomas con arreglo a sus respectivos Estatutos de Autonomía. De la nulidad inmediata que, como regla, se asocia a nuestros pronunciamientos de inconstitucionalidad (art. 39.1 LOTC) no cabe esperar, obviamente, la reconstrucción de unas previsiones legales cuya ausencia es causa de esa misma inconstitucionalidad y tampoco puede este Tribunal, que no ha de hacer las veces de legislador (STC 19/1988, fundamento jurídico 8.º), impartir pautas o instrucciones positivas sobre lo que sólo puede ser determinado a partir del ejercicio de la libertad de configuración, sujeta a la Constitución, de las Cortes Generales. Por otra parte, la declaración de nulidad de esta Disposición, consecuente a la declaración de inconstitucionalidad, generaría un vacío normativo, sin duda no deseable en materia tan importante como es el régimen sancionador de los establecimientos financieros de crédito. Ahora bien, como ya dijimos en la STC 45/1989, fundamento jurídico 11, no siempre es necesaria la vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad, así, cuando «la razón de la inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de éste, sino en su omisión». Tal era el caso de las precitadas SSTC 45/1989 (pronunciamiento segundo y tercero) y 96/1996 [pronunciamiento primero, letra A)]. Tal es también el caso sometido ahora a nuestro enjuiciamiento.

Todo ello fue ya expuesto en la mencionada STC 96/1996, que advirtió, inequívocamente, de la necesidad constitucional de que el legislador («dentro de un plazo de tiempo razonable», apostillamos) modificara el art. 42 L.D.I.E.C., al que remite la regla ahora enjuiciada, en términos respetuosos con el bloque de la constitucionalidad y sin perjuicio, claro es, del control que corresponde a este Tribunal Constitucional sobre las definiciones legislativas de lo que, en cada ámbito material, se estime básico. El transcurso de más de tres años desde aquel pronunciamiento desborda, como es notorio, el criterio de un «tiempo razonable» para acomodar la norma a la Constitución, lo que ha deparado la anómala pervivencia de una situación contraria al reparto constitucional y estatutario de competencias.

Así las cosas, este Tribunal debe reiterar el inexcusable imperativo constitucional que sobre el legislador pesa en orden a la reparación con presteza de semejante situación contraria al bloque de la constitucionalidad, intervención legislativa reparadora que tras otras Sentencias y para otros ámbitos —vale recordar— no ha incurrido en demora desproporcionada (STC 45/1989). La declaración de inconstitucionalidad del precepto y la reiteración, que queda hecha, de la necesaria intervención legislativa bastan, cabe esperar en virtud del principio de lealtad constitucional, para propiciar una pronta sanación de la situación inconstitucional, no estimando este Tribunal llegado el momento de expresar un pronunciamiento de nulidad cuya eficacia quede diferida a un determinado plazo (SSTC 195/1998, fundamento jurídico 5 y 208/1999, fundamento jurídico 8).

En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad, por vulneración de competencias de la Comunidad Autónoma, del apartado 5 de la Disposición adicional

primera de la Ley 3/1994, en cuanto remite al Título I de la L.D.J.E.C. para determinar el régimen sancionador de los establecimientos financieros de crédito, no ha de llevar acarreada la declaración de su nulidad.

14. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad cuestiona también, como ya se indicó, el sometimiento de los establecimientos financieros de crédito a lo dispuesto en el art. 48 L.D.I.E.C., que prescribe el apartado 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994, en su inciso final. Dice el recurrente, tras impugnar el régimen sancionador establecido en dicha Disposición adicional —y al que se acaba de hacer referencia en anteriores fundamentos jurídicos—, que «tampoco resulta justificada en este caso la atribución al Ministerio de Economía y Hacienda de las facultades que el art. 48 de la Ley 26/1988 le concede sobre las entidades de crédito propiamente dichas», y concluye afirmando que «el punto 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 imposibilita el ejercicio por la Generalidad de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución previstas a su favor en el art. 10.1.4 del E.A.C. y deviene inconstitucional».

La expresada regulación legal supone, en cuanto remite a lo dispuesto en el apartado 1 del citado precepto de la L.D.I.E.C. la atribución al Ministerio de Economía y Hacienda o, en su caso, al Banco de España de la potestad de fijar las normas y modelos de contabilidad a que deban sujetarse los establecimientos financieros de crédito. Al respecto, este Tribunal ha afirmado en la STC 96/1996, fundamento jurídico decimocuarto, tras señalar «el carácter básico de este precepto, así como de las disposiciones dictadas en su virtud», que tales normas «son esenciales para procurar una información fiable sobre la verdadera situación económica, financiera y patrimonial de las empresas, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del sistema financiero (STC 386/1993, fundamento jurídico 3.º)», y que es éste un «aspecto ... nuclear de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.11 C.E. que alcanza e integra, por ello mismo, al ejercicio de facultades como la que el precepto impugnado atribuye a los señalados órganos estatales».

En relación con el art. 48.2 L.D.I.E.C., no puede tampoco estimarse que las facultades atribuidas por este precepto al Ministro de Economía y Hacienda para la protección de los intereses de la clientela activa y pasiva de los establecimientos financieros de crédito vulneren las competencias que la Generalidad de Cataluña tiene reconocidas en virtud del art. 10.1.4 E.A.C., supuesta vulneración que, por otra parte, en absoluto justifica el recurrente, que se limita a afirmarla, sin aportar fundamentación al respecto en su argumentación, antes transcrita.

15. Según se ha indicado con anterioridad, en el apartado 7 de la Disposición adicional impugnada se encomienda al Gobierno su desarrollo reglamentario y la regulación del régimen aplicable a los establecimientos financieros de crédito para, a continuación, enumerar algunos extremos que, de manera especial, habrán de integrarse en dicha regulación. A juicio de la Generalidad de Cataluña, ello representa una habilitación en blanco para que el Gobierno pueda regular, con carácter básico, cualquier aspecto del régimen jurídico de estos establecimientos, vaciando con ello las competencias que tiene asumidas ex art. 10.1.4 E.A.C. En sentido contrario, el Abogado del Estado sostiene que el carácter básico de las normas reglamentarias que regulen aspectos del régimen jurídico de estos establecimientos financieros, distintos de los contemplados expresamente en el apartado 7, dependerá de que materialmente merezcan dicha consideración.

Al respecto, cumple recordar que este Tribunal ha declarado en múltiples ocasiones que para garantizar el carácter fundamental y estable de las normas básicas el instrumento adecuado para su fijación es la Ley. Sin embargo, como ya advertiéramos en la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º, «puede haber algunos supuestos en que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada». Así sucede cuando el reglamento resulte «complemento indispensable» para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas por no ser la ley formal instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, «en cuanto la complejidad o el dinamismo de la materia regulada requieran de un procedimiento de concreción normativa más flexible que el que acompaña a la elaboración de las leyes» [por todas, SSTC 86/1989, fundamento jurídico 2.º; 147/1991, fundamento jurídico 4.º c); 149/1992, fundamento jurídico 2.º; 131/1996, fundamento jurídico 2.º, y 206/1997, fundamento jurídico 8.º].

Para el caso concreto de la ordenación del crédito, banca y seguros, y según hemos tenido ocasión de recordar con anterioridad, el aseguramiento de ese común denominador en el plano normativo no es competencia que se agote, en línea de principio, con el establecimiento de unas reglas uniformes por el Legislativo, pues cuando la preservación de ese mínimo uniforme reclame el complemento reglamentario queda justificada la reserva de estas competencias en la medida necesaria para ello (así, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 144/1985, fundamento jurídico 4.º; 96/1984, fundamento jurídico 3.º y 95/1986, fundamento jurídico 3.º), pudiendo en su consecuencia justificar regulaciones exhaustivas y de detalle e incluso singulares actos de ejecución (SSTC 135/1992, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º y 96/1996, fundamento jurídico 20).

En el específico supuesto del apartado 7 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994, lo que el legislador ha hecho ha sido fijar un contenido indisponible a la norma reglamentaria de desarrollo, llevado a cabo con la aprobación del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, de régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito, y frente al cual no se ha suscitado conflicto alguno, procediendo a un acotamiento de aquella parte de la materia en la que, a la vista de la evidente complejidad técnica de la regulación y de su deseable adaptación a las circunstancias cambiantes del sector, ha entendido que el reglamento estaba llamado a cooperar como complemento indispensable para garantizar la plena efectividad de lo básico.

En lo que trasciende de ese concreto contenido de la norma reglamentaria, cuyo carácter básico no ha sido discutido, y con independencia del carácter cautelar del recurso en la medida en que señala el riesgo de que el precepto sea interpretado en contra del reparto de competencias establecido constitucional y estatutariamente, es lo cierto que no cabe apreciar una extensión ilimitada de la posible existencia de otras regulaciones infralegales integrantes de lo básico, habiendo de enjuiciarse tal naturaleza a la luz de los criterios sentados en este Tribunal (por todas, y para la concreta materia crediticia, STC 96/1996, fundamento jurídico 32). Más específicamente, aplicando al presente caso la afirmación hecha en la STC 49/1988, respecto de un supuesto similar al ahora enjuiciado, esta Disposición «no ha de ser entendida, por tanto, como una libre autorización al Gobierno para que imponga por reglamento las normas básicas que estime oportunas en ejecución de la Ley», pues «las normas reglamentarias serán o no básicas

según su contenido y la valoración correspondiente habrá de hacerse caso por caso» (fundamento jurídico 32).

En consecuencia, constatada su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, no cabe oponer ningún reparo a la inclusión del inciso «en especial» en el apartado 7 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994.

16. En cuanto a la Disposición final primera, al hilo del análisis del carácter básico o no de los restantes preceptos impugnados que dicha disposición declara básicos, ya ha quedado dilucidada su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero y, en su consecuencia:

1.º Declarar que la remisión al Título I de la Ley 26/1988, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, efectuada por el apartado 5 de la Disposición adicional primera, vulnera las competencias en la materia de la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto de los establecimientos financieros de crédito, y ello con los efectos indicados en los fundamentos jurídicos 12 y 13 de esta Sentencia.

2.º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.514/94

Estoy de acuerdo con el fallo, o parte dispositiva de la Sentencia, pero creo que, como expuse en las deliberaciones del Pleno, los razonamientos jurídicos deben reforzarse con el fin de responder adecuadamente a las impugnaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en lo que se refiere a las competencias ejecutivas del Banco de España, dada la importancia estructural y funcional del Banco en nuestro sistema financiero, en correspondencia con la unidad del mercado nacional. Considero que hay en la Sentencia algo que no quedó suficientemente desarrollado: lo relativo a las competencias para autorizar la apertura de sucursales fuera de España.

Los argumentos que pudieron incorporarse a la Sentencia, en lo que al concreto punto indicado se refiere, son, a mi entender, los siguientes:

1. Sentido y alcance de la supervisión bancaria.

La supervisión bancaria y, más generalmente, de las entidades de crédito, es la intervención administrativa a la que están sometidas, caracterizada por su intensidad, dado, por una parte, la desigual situación en la que se encuentran los impositores respecto del conocimiento de la real situación financiera de las entidades (información asimétrica) y, por otra parte, la importancia que tienen las entidades de crédito en la sistema económico del país. Para conjurar los riesgos tanto individuales como colectivos o institucionales que la actividad de las indicadas actividades encierra, la legislación de los Estados somete a control intenso y extenso las entidades y sus actividades de captación de ahorro así como de otorgamiento de crédito.

La exposición de motivos de la L.D.I.E.C. recoge, en su primer párrafo, las razones expuestas: «Numerosas experiencias internacionales y la propia española, acumuladas a lo largo de muchos años, han puesto de manifiesto la absoluta necesidad de someter las Entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa, en general mucho más intenso que el que soporta la mayoría de los restantes sectores económicos. Esas entidades captan recursos financieros entre un público muy amplio, carente en la mayor parte de los casos de los datos y los conocimientos necesarios para proceder a una evaluación propia de la solvencia de aquéllas. La regulación y supervisión públicas aspiran a paliar los efectos de esa carencia, y facilitan la confianza en las entidades, una condición imprescindible para su desarrollo y buen funcionamiento, esencial no sólo para los depositantes de fondos, sino para el conjunto de la economía, dada la posición central que reúnen esas entidades en los mecanismos de pago.»

El sistema económico en su conjunto, así como los impositores individuales, tienen la seguridad de que los recursos captados por las entidades son gestionados adecuadamente como consecuencia, por un lado, de la sujeción de estas entidades a un régimen jurídico estricto limitativo de prácticas o actividades que pongan en riesgo la solvencia de las entidades y, por otro lado, la existencia de una organización administrativa específica y especializada encargada del control de cumplimiento del indicado régimen, para lo que, fundamentalmente, las entidades deben transmitirle toda la información necesaria para que pueden tener una «imagen fiel» de la situación económico-financiera de la entidad y de sus prácticas. En el caso español esta organización se centra en el Banco de España y la sujeción es fruto de una frondosa legislación integrada no sólo por Directivas, sino también por leyes y reglamentos, así como, fundamentalmente, por las Circulares aprobadas por el Banco de España.

2. La posición institucional del Banco de España en el seno del sistema europeo y nacional de supervisión.

El Banco de España es la autoridad administrativa encargada de la supervisión de las entidades de crédito. Ese Banco y las actividades que realiza tienen unas peculiaridades que merecen ser destacadas.

En primer lugar, el «Banco de España es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. En el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines actuará con autonomía respecto a la Administración General del Estado, desempeñando sus funciones con arreglo a lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico» (art. 1.1 Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía

del Banco de España, en su redacción dada por la Ley 12/1998, de 28 de abril; en adelante L.A.B.E.). Por lo tanto, el Banco es «autónomo» respecto de la Administración General del Estado en lo que al ejercicio de sus funciones de supervisión se refiere. En el caso de las funciones monetarias, el Banco de España es propiamente independiente respecto de la Administración General del Estado. En este caso, «ni el Gobierno, ni ningún otro órgano nacional o comunitario podrán dar instrucciones al Banco de España, ni éste podrá recabarlas o aceptarlas» (art. 7.4 L.A.B.E.). Así pues, el Banco de España es de los pocos Bancos centrales del mundo que conjugan la doble condición de autoridad monetaria y autoridad de supervisión.

En segundo lugar, la condición de autoridad de supervisión permite al Banco de España controlar, en los términos que hemos dicho, la gestión del negocio bancario hasta el extremo de que no existe ámbito exento a su escrutinio, precisamente para garantizar la solvencia de las entidades de crédito. El artículo 7.6 L.A.B.E. establece que «el Banco de España deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida, sin perjuicio de la función de supervisión prudencial llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y de la cooperación de éstas con el Banco en el ejercicio de tales competencias autonómicas de supervisión». Esto significa que la competencia de supervisión está atribuida al Banco de España, lo que no es óbice para que ciertas funciones de supervisión correspondan a las Comunidades Autónomas.

Es importante destacar que el indicado precepto no excluye que el Banco de España tenga competencias de supervisión en el ámbito de las que poseen las Comunidades Autónomas. Precisamente por esta razón la L.A.B.E. habla de la cooperación entre el Banco y las Comunidades Autónomas.

3. El reparto competencial entre el Estado y, en particular, el Banco de España, y las Comunidades Autónomas en lo que a la supervisión se refiere.

Ya he indicado que no existe un reparto basado en la clase de la entidad sobre la que se proyecta la competencia de supervisión. No es posible afirmar que al Estado y, en su caso, al Banco de España, le corresponde la supervisión de los Bancos y a las Comunidades Autónomas la supervisión de las Cajas de Ahorro. No es posible efectuar esta afirmación porque el Banco de España, en particular, retiene importantes competencias ejecutivas respecto de las Cajas de Ahorro. Así por ejemplo, las Cajas de Ahorro están sometidas a las mismas obligaciones de remisión de información al Banco de España que cualquier otra entidad de crédito. Esto significa, entre otros aspectos, que deben remitirle los estados reservados que se establecen para cada tipo de entidad, los informes de auditoría de las cuentas anuales y los estados públicos. Además, el Banco puede exigir, con carácter general o en particular a alguna de ellas, detalles o aclaraciones sobre el contenido de los estados recibidos.

En definitiva, existe un sistema crediticio nacional correlativo al sistema o mercado económico nacional. Su garantía o salvaguarda ha de tener el cuenta el lugar o lugares en el que esté situado el domicilio social de la entidad, o su naturaleza jurídica. Esto es tan evidente como que entre las cinco primeras entidades crediticias del país, al menos dos son Cajas de Ahorro. Su importancia para el sistema crediticio nacional está al margen de su propia naturaleza jurídica como Cajas de Ahorro.

Sería paradójico que el encargado de velar por el sistema crediticio nacional no pueda supervisar entidades de crédito tan relevantes como las indicadas, ocupándose, por el contrario, de otras entidades que, aunque sean Bancos, tienen una menor o mínima importancia para este sistema crediticio nacional.

4. Los problemas competenciales que suscita la apertura de sucursales en el extranjero.

a) La apertura de sucursales en el extranjero está sometida a control. Este control se institucionaliza a través de la autorización administrativa que el Banco de España debe otorgar, tanto si se trata de apertura en un Estado miembro de la Unión (art. 49 L.D.I.E.C.) como en un Estado no miembro (art. 30.bis.4 L.D.I.E.C.). Ahora bien, los motivos en virtud de los cuales la autorización puede ser denegada nos suministra los datos suficientes para deducir los fines u objetivos de interés general que se pretenden garantizar con el sometimiento de tales actividades al indicado control administrativo.

El artículo 13 del Real Decreto 1245/1995, sobre Creación de Bancos, Actividad Transfronteriza y otras cuestiones relativas al Régimen Jurídico de las Entidades de Crédito (Real Decreto no citado en la Sentencia), sintetiza las razones a las que se refiere la L.D.I.E.C. Estas razones son las siguientes, según se trate de autorizaciones de apertura en un Estado miembro de la Unión o no. En el primer caso, el Banco de España podrá denegar la solicitud de darse alguna de las dos circunstancias siguientes: 1. Cuando el Banco de España «tenga razones para dudar, visto el proyecto en cuestión, de la adecuación de las estructuras administrativas o de la situación financiera de la entidad de crédito»; o 2. «cuando en el programa de actividades presentado se contemplen actividades no autorizadas a la entidad». En el segundo caso, el Banco de España podrá denegar la autorización cuando, además de darse alguna de las dos circunstancias indicadas, considere: 1. Que la «actividad de la sucursal no va a quedar sujeta a un efectivo control por parte de la autoridad supervisora del país de acogida»; o 2. «Por la existencia de obstáculos legales o de otro tipo que impidan o dificulten el control e inspección de la sucursal por el Banco de España».

Las circunstancias indicadas están directamente relacionadas con la supervisión bancaria y, más concretamente, con su efectividad. En el primer caso, o sea la autorización de sucursales en Estados miembros de la Unión Europea, la efectividad de la supervisión queda reforzada. Junto a la supervisión del Banco de España se superpone la de la autoridad nacional de supervisión del lugar en el que se pretenda abrir la sucursal, sin perjuicio de la existencia de mecanismos de reparto y de comunicación entre las indicadas autoridades (art. 7 Directiva 77/780, del Consejo, de 12 de diciembre). Lo que se pretende garantizar es, por un lado, la seguridad de los fondos depositados por los impositores y, por otro lado, la confianza de todos los agentes del mercado en la solvencia de la entidad y del conjunto del sistema. El doble control, tanto del Banco de España como de la autoridad del Estado en el que se pretende abrir la sucursal, ofrece garantías suficientes para la seguridad y la confianza de la solvencia de las entidades.

En el supuesto de la apertura de las sucursales en Estados no miembros de la Unión, ni el doble control está garantizado ni los controles, de existir, son equivalentes como para facilitar a las autoridades españolas la certeza de que el funcionamiento de las sucursales se desarrolla según los cánones o criterios que entiende que es una gestión prudente. Por lo tanto, en este supuesto la existencia o no de la supervisión y la intensidad de la misma, así como su misma efectividad, preocupan especialmente.

El control de la apertura de sucursales se basa en razones de garantía de la solvencia de las entidades de crédito y, por consiguiente, de garantía de la solvencia del conjunto del sistema financiero, teniendo en cuenta las evidentes conexiones que existen entre la solvencia individual y colectiva del sistema. Tal control está directamente asociado a la garantía de la solvencia de las entidades que abren las sucursales. Porque las entidades realizan una importante actividad de captación de fondos y de otorgamiento de créditos a través de las sucursales. En el caso de las sucursales en el extranjero se añade la dificultad de su control o supervisión. Por esta razón, sólo éstas quedan sujetas a un control cualificado, en los términos que hemos indicado, no así la apertura de sucursales en España. La dificultad radica en el acceso a, y la comprobación de, las actividades que en las sucursales se realizan, incluso materialmente.

b) El invocado Real Decreto 1245/1995 afirma, en su Disposición final segunda, que sus disposiciones tienen carácter básico conforme a lo dispuesto en los artículos 149.1.11 y 149.1.13 C.E. Pues bien, entre las normas que tienen el indicado carácter se encuentran la que establece que corresponde al Banco de España la competencia para autorizar la apertura de sucursales de las Entidades de Crédito tanto en los Estados miembros como en los no miembros (art. 13.2). Además, se confirma que la autorización de la apertura en este último supuesto (o sea, en Estados no miembros) supone una situación más agravada en términos de control que aconseja, incluso con mayor intensidad, la centralización del control en el Banco de España. El citado artículo 13.2, ya analizado, dispone textualmente lo siguiente: «Cuando la sucursal se pretenda abrir en el territorio de otro Estado miembro de la Unión Europea, la solicitud sólo podrá ser denegada por el Banco de España cuando tenga razones para dudar, visto el proyecto en cuestión, de la adecuación de las estructuras administrativas o de la situación financiera de la entidad de crédito, o cuando en el programa de actividades presentado se contemplen actividades no autorizadas a la entidad. Si la sucursal se pretende abrir en un Estado no miembro de la Unión Europea, el Banco de España podrá denegar la solicitud, además de por los motivos señalados, por considerar que la actividad de la sucursal no va a quedar sujeta a un efectivo control por parte de la autoridad supervisora del país de acogida, o por la existencia de obstáculos legales o de otro tipo que impidan o dificulten el control e inspección de la sucursal por parte del Banco de España».

Se pone de manifiesto, con una claridad meridiana, que no puede quedar en manos de un órgano de la Comunidad Autónoma la comprobación de las circunstancias indicadas, porque sólo el Banco de España está en condiciones de valorar si el régimen de supervisión al que se someten las sucursales es equivalente al del régimen de supervisión español y europeo, así como la existencia o no de la indicada comunicación entre las autoridades de supervisión. No se puede olvidar, además, que las Comunidades Autónomas carecen de competencias en materia de relaciones internacionales y tampoco tienen, en general, los medios suficientes y adecuados para efectuar las indicadas comprobaciones cuando se tratan de Estados no miembros de la Unión.

C) Si bien se consideró en los debates del Pleno, no consta en la Sentencia la doctrina de este Tribunal relativa al principio de territorialidad de las competencias, de indudable interés para la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad.

Tenemos dicho, en efecto, que todas las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma «se entienden referidas al territorio de Cataluña» (art. 25.1 Estatuto). Regla general que se completa con

lo dispuesto en el art. 7.1 del mismo texto estatutario, donde se determina que «las normas y disposiciones de la Generalidad y el Derecho civil de Cataluña tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad».

Conforme se indicara en la STC 44/1984, fundamento jurídico 2.º, esa referencia territorial, que se recoge en la totalidad de Estatutos de Autonomía, trae causa de la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (art. 137 C.E.) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades. De donde se deduce la premisa insoslayable de que las competencias autonómicas se ejercen sobre el territorio de la Comunidad, salvo disposición expresa en contrario contenida en el bloque de la constitucionalidad (STC 72/1983, fundamento jurídico 4.º). En el bien entendido que ello no implica que esté vedado a los órganos autonómicos, en el ejercicio de sus competencias, adoptar decisiones que puedan producir efectos de carácter extraterritorial. A este respecto, hemos tenido ocasión de afirmar que es perfectamente posible que «los actos válidamente realizados por los poderes públicos de las Comunidades Autónomas dentro de su propio territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen puedan producir consecuencia fuera del territorio de la Comunidad» (STC 37/1981, fundamento jurídico 1.º). De donde hemos concluido que el alcance extracomunitario de las actividades objeto de las distintas competencias no puede servir sin más de fundamento para desplazar la titularidad de la competencia controvertida al Estado (entre otras, SSTC 329/1993, fundamento jurídico 4.º; 243/1994, fundamento jurídico 6.º; 195/1996, fundamento jurídico 14 y 175/1999, fundamento jurídico 6.º).

Por lo que atañe específicamente a las Cajas de Ahorro, entidades de crédito a las que se refiere la presente controversia, y en aplicación de la doctrina antes resumida, la STC 48/1988 (fundamento jurídico 4.º) subraya que el ámbito de la competencia autonómica viene dado por el principio de territorialidad, sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales que, en su caso, pudieran derivarse de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias autonómicas y de las excepciones que estatutariamente pueden preverse o resulten de las normas dictadas para resolver los conflictos de leyes (en el mismo sentido, STC 49/1988, fundamento jurídico 30). Igualmente, hemos hecho referencia al principio de territorialidad en la determinación de la competencia para autorizar la apertura de oficinas fuera de la Comunidad Autónoma donde las Cajas de Ahorro tengan su domicilio social; competencia que corresponde a aquella Comunidad en cuyo territorio pretenda ubicarse la oficina en cuestión (SSTC 1/192, fundamento jurídico 11 y 135/1992, fundamento jurídico 5.º) y cuyo ejercicio debe entenderse limitado en la actualidad a los supuestos contemplados en el art. 11.3 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros, a los que expresamente se remite el nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C.

Sentado esto, hay que advertir que en el presente caso no se trata de las repercusiones indirectas sino del ejercicio directo de una competencia que tiene como presupuesto, a diferencia de lo indicado en la STC 37/1981, antes citada, el establecimiento de una relación jurídica fuera del territorio autonómico, por lo que no resulta de aplicación la doctrina contenida en las mencionadas SSTC 329/1993, 243/1994, 195/1996 y 175/1999. A mayor abundamiento no es una materia

a la que pudiera resultar de aplicación la excepción expresamente prevista en el art. 7.1 E.A.C., sino crediticia, en cuanto referida a la actividad y funciones propias de estos intermediarios financieros, que pretende llevarse a cabo fuera de las fronteras nacionales mediante el establecimiento de una sucursal en el territorio de otro Estado, miembro o no de la Unión Europea.

Estas razones, junto a las ya expresadas, llevan a concluir —como se sostiene en la Sentencia— que la atribución al Banco de España de la competencia para el otorgamiento de la autorización resulta acorde con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrerá.—Firmado y rubricado.

Voto particular discrepante que formula el Magistrado don Tomás S. Vives Antón a la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2514/1994

Pese a que comparto, en general, la Sentencia, no puedo dejar de expresar mi discrepancia respecto del tratamiento que recibe el problema de la atribución al Banco de España de la competencia para autorizar la apertura de sucursales de las entidades de crédito españolas en el territorio de otros Estados miembros de la Comunidad Europea (art. 49.1 y 2 L.D.I.E.C.).

Como se recoge en el antecedente 3.b), «con invocación expresa de las SSTC 48/1988 y 49/1988, sostiene el Abogado del Estado que gozan de carácter básico aquellas actividades ejecutivas que sean “precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las entidades de crédito o la efectividad de la política financiera del Estado” (STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º c)], se trate de “una materia relativa a la solvencia de las Cajas” (STC 48/1988, fundamento jurídico 11), “sean realmente imprescindibles para el ejercicio de las competencias estatales” (STC 49/1988, fundamento jurídico 16) y cuando con ellas se garantice una aplicación uniforme de la política financiera en todo el territorio del nacional (STC 48/1988, fundamento jurídico 10)».

El argumento empieza, pues, a partir de una correcta exposición de nuestra doctrina; pero, para concluirlo sería preciso justificar que autorizar la apertura de sucursales en otros países de la Unión afecta a la solvencia de las Cajas, es realmente imprescindible para el ejercicio de las competencias estatales o garantiza una aplicación uniforme de la política financiera, cosa que no hace el Abogado del Estado, a quien, desde luego, correspondería haber demostrado la procedencia de la competencia ejecutiva estatal, dado que nos hallamos ante una evidente excepción.

A ello se añade que tampoco en la Sentencia se ofrece una justificación satisfactoria de la atribución excepcional de esa concreta competencia ejecutiva al Estado en una materia en que corresponden a la Comunidad Autónoma recurrente tanto el desarrollo legislativo como la ejecución. Pues, por mucho que resulte «razonable y coherente» encomendar su ejercicio al Banco de España (fundamento jurídico 6.º) no se aporta ninguna razón que determine que los bienes jurídicos protegidos (que, desde luego, son la estabilidad y liquidez del sistema financiero) sólo puedan hallar protección adecuada mediante la atribución al Estado de la facultad de autorizar la apertura de sucursales en el extranjero. Y son, precisamente, esas razones las que hubieran podido justificar la decisión que se adopta.

Esa ausencia de razones que justifiquen la atribución al Estado de la competencia para realizar un acto de ejecución, en virtud de su competencia sobre las bases

de la ordenación del crédito no puede en absoluto suplirse por la referencia a la extraterritorialidad que se contiene en el penúltimo párrafo del fundamento jurídico 6.º.

Si un acto ejecutivo es básico, toda alusión a la extraterritorialidad está de más, pues la justificación centrada en el carácter extraterritorial presupone que un acto meramente ejecutivo (y, por lo tanto, no básico) se atribuye al Estado en virtud de que, por razón del territorio, le corresponde. Se emprende, pues, con la referencia a la extraterritorialidad un camino al que sólo cabría haber apelado subsidiariamente; pues, en cierto modo, resulta contradictorio con el que pretende complementar.

Esto sentado, la doctrina que al respecto establecieron las SSTC 1/1982 y 135/1992, que se invocan, fue abandonada ulteriormente por este Tribunal en numerosas resoluciones posteriores a las citadas (*vid.*, v.g., SSTC 243/1994, fundamento jurídico 6.º; 102/1995, fundamento jurídico 8.º y 103/1999, fundamento jurídico 4.º). En todas ellas, para atribuir al Estado una competencia ejecutiva cuando la ejecución corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas, exigimos, no sólo el alcance supraterritorial del fenómeno objeto de la competencia, sino que «la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo por mecanismos de coordinación o cooperación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar la atribución a un único titular que forzosamente debe ser el Estado».

En mi opinión, a dichos pronunciamientos deberíamos habernos atendido en el presente caso.

Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Tomás S. Vives Antón.—Firmado y rubricado.

1178 *Sala Segunda. STC 236/1999, de 20 de diciembre de 1999. Recurso de amparo 3.819/94. Promovido por don José Ramón Prado Bugallo frente a las Sentencias de las Salas de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional que le condenaron como autor de delitos contra la salud pública y otros. Supuesta vulneración de los derechos al secreto de las comunicaciones, a la prueba y al proceso: Intervenciones telefónicas autorizadas mediante Autos motivados e incorporadas al proceso con todas las garantías, aunque las grabaciones no fueran reproducidas en el juicio oral.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi-Sunyer, Presidente, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.819/94, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don José Pedro Vila Rodríguez, en representación de don José Ramón Prado Bugallo, con la asistencia letrada de don Gerardo Quintana Aparicio, contra la Sentencia de 26 de junio de 1993 dictada por la Sección Segunda de la Audiencia

Nacional en la causa 8/1992 del Juzgado Central de Instrucción núm. 5, y contra las dictadas el 31 de octubre de 1994 por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en casación de la misma causa. En el proceso de amparo ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 28 de noviembre de 1994, el Procurador de los Tribunales don José Pedro Vila Rodríguez interpuso, en nombre y representación de don José Ramón Prado Bugallo, el recurso de amparo del que se hace mérito en el encabezamiento y en cuya demanda se nos dice que en el Juzgado Central de Instrucción núm. 5 de la Audiencia Nacional se siguió el sumario núm. 8/1992 contra el demandante y otros por distintos delitos (tráfico de drogas, contrabando, receptación, falsedad, delito monetario, etc.), que una vez concluido fue remitido a la Sección Segunda de la Audiencia Nacional (rollo de Sala núm. 12/92). En la fase de apertura del juicio oral, la defensa del demandante presentó escrito de calificación y proposición de prueba, en el que solicitó, entre otras pruebas, la documental consistente en la audición de las grabaciones telefónicas (bobinas originales) ordenadas por el Juez Instructor, y la pericial a cargo de distintos peritos, entre ellos dos ingenieros de telecomunicaciones expertos en escuchas telefónicas. Por Auto de 14 de abril de 1993, la Sala declaró pertinentes las pruebas propuestas, a excepción de la audición de las conversaciones telefónicas («por no insistir en ello las partes y en atención a las dificultades técnicas que conllevan, amén de que su contenido ha sido legalizado por el Juzgado Instructor, sin que ello prejuzgue su validez») y la pericial a practicar por dos ingenieros de telecomunicaciones («dado su carácter subsidiario» de la anterior).

Celebrado el juicio oral, la Sección Segunda de la Audiencia Nacional dictó Sentencia el 26 de junio de 1993, donde condenó a este acusado como autor de un delito contra la salud pública en su modalidad de tráfico de drogas a las penas de veinte años de reclusión menor y multa de 205.000.000 de pesetas; de un delito monetario de exportación dineraria no autorizada de los arts. 6.A.1 y 7.1.1 de la Ley Orgánica 19/1983, sobre control de cambios, a la pena de multa de 4.000.000 de pesetas, con diez días de arresto sustitutorio en caso de impago; y de un delito de falsedad en documento de identidad, a las penas de tres meses de arresto mayor y multa de 150.000 pesetas, con diez días de arresto sustitutorio en caso de impago, contra cuya Sentencia interpuso el condenado recurso de casación ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo resuelto por Sentencia de 31 de octubre de 1994, en la cual se suprimió el arresto sustitutorio de las penas de multa impuestas por el delito monetario y por el de falsedad en documento de identidad.

En la demanda de amparo se invoca la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 C.E.), a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 C.E.) y al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 C.E.), en relación con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 C.E.). La infracción del derecho a obtener la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), en relación con el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 C.E.), se imputa, en primer término, a la decisión de la Audiencia Nacional de denegar la audición de las