

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12188 *Pleno. Sentencia 182/2013, de 23 de octubre de 2013. Recursos de inconstitucionalidad 2602-2010, 2603-2010, 2644-2010 y 2681-2010 (acumulados). Interpuestos por los Consejos de Gobierno de la Junta de Extremadura, la Junta de Galicia, la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Límites a los decretos-leyes (régimen de las Comunidades Autónomas), competencias sobre ordenación del crédito y ordenación general de la economía: nulidad del precepto legal estatal que únicamente contempla la solicitud de informe autonómico previo a los planes de actuación o reestructuración en los casos que éstos involucren a cajas de ahorro y cooperativas de crédito (STC 96/1996).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 2602-2010, 2603-2010, 2644-2010 y 2681-2010, interpuestos contra el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Han sido recurrentes el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, el Consello de la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 26 de marzo de 2010, el Letrado de la Junta de Extremadura, en representación de su Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7.8 y 8 y, por conexión, contra las disposiciones finales tercera y sexta del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, por los motivos que se resumen seguidamente:

a) La disposición final sexta del Real Decreto-ley 9/2009 invoca como títulos competenciales que lo amparan el art. 149.1, apartados 6, 11 y 13, CE, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre legislación mercantil, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

El ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre el que incide la norma cuestionada está recogido en el art. 7.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE), que le atribuye competencia exclusiva en materia de cajas de ahorro

e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado (apartado 36), de fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma (apartado 26), de cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil (apartado 23) y de fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y, en especial, la creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad Autónoma (apartado 10). Asimismo, en virtud del art. 9.1.14 EAE, corresponde a la Comunidad Autónoma la función ejecutiva en materia de crédito, banca y seguros, de acuerdo con las previsiones de las reglas 6, 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el entrecruzamiento de títulos competenciales que confluyen tanto en materia de cooperativas de crédito como en materia de cajas de ahorro y las dificultades que presenta su delimitación en abstracto (STC 155/1993, de 6 de mayo, FJ 1), por lo que resulta conveniente instar un pronunciamiento sobre el alcance de los títulos competenciales invocados por el Estado para justificar el desapoderamiento que los preceptos impugnados llevan a cabo en relación con las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma ex art. 7.1.36 EAE.

b) La colisión competencial se manifiesta en esencia en los impugnados arts. 7.8 y 8, al omitir las autorizaciones administrativas que corresponden a la Administración autonómica en los procesos de reestructuración de entidades de crédito.

La Comunidad Autónoma de Extremadura ha desarrollado la competencia que le atribuye el art. 7.1.36 EAE básicamente a través de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de cajas de ahorros. Su art. 3 encomienda a la Junta de Extremadura el protectorado de estas entidades, y sus arts. 4, 9 y 11 atribuyen al Consejo de Gobierno la autorización de nuevas cajas de ahorro y de las operaciones de fusión, así como la aprobación de los acuerdos de liquidación y disolución. La Consejería de Economía y Hacienda ejerce las funciones de coordinación, control, inspección, disciplina y sanción (arts. 82 y 83), sin perjuicio de las facultades correspondientes al Banco de España. Por último, la disposición adicional tercera, introducida por la Ley 3/2004, de 28 de mayo, dispone la autorización previa de la Consejería competente en materia de política financiera para las emisiones de cuotas participativas, financiaciones subordinadas y otros valores negociables, y sus modificaciones, sin perjuicio de las restantes autorizaciones que procedan.

Por su parte, las cooperativas de crédito están reguladas por la Ley 5/2001, de 10 de mayo, dictada asimismo al amparo del art. 7.1.36 EAE. Su art. 5 atribuye a la Consejería de Economía, Comercio e Innovación la tutela de las cooperativas de crédito, y su art. 6 el informe y tramitación de la autorización de creación, que corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito. El art. 11 atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para autorizar cualquier operación de fusión, escisión o transformación.

c) El art. 7.8 del Real Decreto-ley 9/2009, referido a los procesos de reestructuración con intervención del Fondo de reestructuración ordenada bancaria (FROB), prevé que, cuando el FROB adquiera cuotas participativas de una caja de ahorros, gozará de un derecho de representación en la Asamblea General igual al porcentaje que aquéllas supongan sobre el patrimonio neto de la caja emisora. Tal derecho de representación se mantendrá mientras el FROB conserve la titularidad de los citados valores, sin que sea transmisible a posteriores adquirentes. Tal previsión estatal choca frontalmente con la disposición adicional tercera.4 de la Ley extremeña 8/1994, que establece que las cuotas participativas carecen de todo derecho político.

d) El art. 8.1, al atribuir al Banco de España la aprobación del plan de reestructuración presentado por el FROB de acuerdo con el art. 7.2, determina que las operaciones de fusión, escisión, cesión global o parcial de activos y pasivos, y adquisición de participaciones significativas que resulten de la ejecución del citado plan, así como las eventuales modificaciones estatutarias consecuencia de dichas operaciones, no requerirán

ninguna autorización administrativa ulterior en el ámbito de la ordenación del crédito y la banca, salvo las exigidas por la legislación en materia de defensa de la competencia. Asimismo, el art. 8.2 limita la intervención de la Comunidad Autónoma en estos procesos a un informe no vinculante. El precepto impide así el ejercicio de la competencia autonómica al implicar un desapoderamiento competencial en los concretos aspectos de la autorización de fusión, liquidación y disolución de cajas de ahorro, vaciando de contenido la función autonómica de control, tutela e intervención, al otorgar su entero control, en una suerte de «estatalización» encubierta, al FROB. Se vulnera con ello el art. 7.1.36 EAE y los arts. 9 de la Ley extremeña 8/1994 y 11.10 de la Ley extremeña 5/2001.

La competencia autonómica recogida en el art. 7.1.36 EAE es exclusiva y específica, debiendo ejercerse respetando aquello que el Estado haya establecido al ejercer sus competencias sobre un ámbito material diferente (art. 149.1, 6, 11 y 13 CE), ya que la Constitución no reserva ninguna competencia al Estado de modo expreso y directo en materia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito, como ha reconocido la STC 291/2005, de 10 de noviembre. Aunque la STC 235/1999, de 16 de diciembre, ha admitido que la competencia estatal ex art. 149.1.11 CE puede alcanzar aspectos puramente ejecutivos en determinados supuestos, ha matizado que la autorización estatal no excluye otras intervenciones administrativas y, entre ellas, la autonómica. Asimismo, el citado título competencial permite la atribución de ciertas funciones ejecutivas al Banco de España, pero como ha precisado la STC 96/1996, de 30 de mayo, ello no autoriza la negación de las competencias autonómicas sobre cajas de ahorro y cooperativas de crédito, puesto que la formulación de las bases no puede vaciar de contenido las competencias autonómicas.

Específicamente, la STC 48/1988, de 22 de marzo, FFJJ 10 y 12, reconoció la competencia autonómica para la autorización de creación y fusión de cajas de ahorro, sin que la posterior inscripción en el registro del Banco de España pueda comportar un control estatal sobre aquella (STC 96/1996, FJ 13). Por tanto, la doctrina constitucional ha reconocido las competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas sobre el régimen jurídico de creación, fusión, liquidación y registro de las cajas de ahorro, en el marco de la legislación básica sobre la materia.

El Real Decreto-ley 9/2009 ha invocado la STC 235/1999, FJ 5, en relación con el carácter básico de las facultades excepcionales del supervisor en caso de crisis de las entidades de crédito, concluyendo que la supervisión e intervención de una entidad en una situación difícil, al afectar al sistema financiero en su conjunto y a intereses supraautonómicos, conlleva inevitablemente la reserva al Estado del ciclo jurídico completo: legislación, desarrollo normativo y ejecución, atribuida al Banco de España. Sin que quepa reproche alguno en relación con otro tipo de entidades crediticias, este planteamiento es perfectamente asumible en tanto se respeten las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito, porque lo que no puede hacer el Estado es desapoderar sin más a las Comunidades Autónomas, sin justificar plenamente la necesidad de las medidas a adoptar en cada caso concreto.

La disposición final sexta se impugna por conexión, en la medida en que atribuye carácter básico a los preceptos cuestionados.

e) La disposición final tercera del Real Decreto-ley 9/2009, que modifica los apartados 7 y 8 del art. 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, vulnera la disposición adicional tercera de la Ley extremeña 8/1994, que dispone en su apartado 2 la autorización previa de la Comunidad Autónoma para las emisiones de cuotas participativas, financiaciones subordinadas y otros valores negociables, y sus modificaciones, sin perjuicio de las restantes autorizaciones que procedan.

2. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 14 de abril de 2010, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 2602-2010 y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y

formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se acordó oír a las partes sobre la posible acumulación a este recurso de los registrados con los núms. 2603-2010, promovido por la Xunta de Galicia; 2644-2010, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y 2681-2010, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 27 de abril de 2010, se personó en el recurso núm. 2602-2010 en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 29 de abril de 2010.

4. Mediante escrito registrado con fecha 28 de abril de 2010, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados en escrito registrado el 29 de abril de 2010.

5. El Letrado de la Junta de Extremadura manifestó en escrito registrado el día 10 de mayo de 2010 que nada tenía que objetar a la acumulación de los procesos constitucionales antes señalados.

6. Mediante escrito presentado el día 26 de marzo de 2010, el Letrado de la Xunta de Galicia, en la representación del Consello, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6, 7 y 8 del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, con base en los motivos que seguidamente se sintetizan.

a) Según la disposición final sexta del Real Decreto-ley 9/2009, éste se dicta al amparo del art. 149.1.6, 11 y 13 CE, que respectivamente atribuyen al Estado las competencias exclusivas sobre legislación mercantil, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Por su parte, el art. 30.1.5 Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG) atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia exclusiva en materia de instituciones de crédito corporativo, público y territorial, y cajas de ahorro, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado. Por otro lado, la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, transfirió a ésta la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, a ejercer de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, ajustándose a lo dispuesto por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con el art. 149.1.11 CE.

En cuanto a la normativa autonómica en materia de cajas de ahorro, hay que aludir a la Ley gallega 7/1985, de 17 de julio, modificada por la Ley 6/1989, de 10 de mayo, como consecuencia de las SSTC 48/1988 y 49/1988, de 22 de marzo. La Ley 4/1996, de 31 de mayo, regula nuevamente las cajas de ahorro de Galicia, dejando parcialmente vigente la Ley 7/1985. Por autorización de su disposición final tercera, mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, se aprobó el texto refundido de dichas leyes, posteriormente modificado por la Ley 10/2009, que aprueba el texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia.

b) De los títulos competenciales invocados por el Real Decreto-ley, al que cabe criticar que no especifique qué artículos se basan en cada uno de ellos [STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 b)], no se puede negar la posibilidad abstracta de invocación del art. 149.1, 11 y 13 CE, por cuanto su mención resulta ya recogida en el propio bloque de la constitucionalidad, y ha sido ratificada por la doctrina de este Tribunal. Pero hay que rechazar de inicio la posibilidad de invocar el art. 149.1.6 CE en relación con los preceptos impugnados, en atención a doctrina recogida en las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, 14/1986, de 31 de enero, y 72/1983, de 29 de julio, FJ 3, razonamiento también intrínseco en las SSTC 48/1988, FJ 2, y 49/1988, por existir títulos específicos sobre entidades de crédito, cajas de ahorro y cooperativas de crédito.

En el ámbito del art. 149.1, 11 y 13 CE, rige el binomio bases estatales-desarrollo y ejecución autonómica. Cumpliendo el Real Decreto-ley 9/2009 las exigencias formales de la normativa básica, en el plano material la doctrina constitucional, y específicamente la STC 48/1988, FFJJ 2 y 3, enmarca el debate señalando que, en materia de cajas de ahorro, el Estado no puede abordar una regulación agotadora. Una regulación estatal detallada, e incluso la centralización de la ejecución, sólo es posible de forma excepcional, cuando resulte realmente imprescindible para el efectivo ejercicio de las competencias estatales (FJ 16). Esta doctrina resulta extrapolable a las cooperativas de crédito, sobre las que se han pronunciado las SSTC 44/1984, de 27 de marzo; 165/1985, de 5 de diciembre; 134/1992, de 5 de octubre, y 155/1993, de 6 de mayo.

Ahora bien, los arts. 6 a 9 del Real Decreto-ley 9/2009 no sólo regulan actuaciones respecto a cajas de ahorro y cooperativas de crédito, sino que se extienden a las entidades de crédito en general, sobre las que también tiene competencias la Comunidad Autónoma de Galicia (Ley Orgánica 6/1999). Y la jurisprudencia constitucional ha advertido que, aunque la competencia autonómica sobre cajas de ahorro pueda ser más intensa, ello no significa que puedan desconocerse las facultades de desarrollo y ejecución sobre otras entidades de crédito, de manera que son inconstitucionales aquellas previsiones estatales que nieguen toda intervención autonómica sobre las mismas (STC 96/1996, FJ 20). Es lo que sucede en los arts. 6 a 8, objeto de impugnación, que si reducen toda la intervención autonómica a un informe no vinculante en el caso de las cajas de ahorro y cooperativas de crédito, producen un vaciamiento absoluto de la competencia autonómica en lo que se refiere a las restantes entidades de crédito.

c) La regulación recogida en los arts. 6 a 8 del Real Decreto-ley 9/2009 veda el desarrollo normativo autonómico, no sólo porque no contiene llamada al mismo (la disposición final séptima habilita para el desarrollo estatal), sino porque esa posibilidad no existe o está total o prácticamente cercenada, al no dejar espacio al mismo. El texto de estos artículos es completamente agotador de la regulación del proceso que se contempla, cerrando causas, procedimientos, plazos, intervinientes, medidas, situaciones, etc. No es sólo un contenido excesivamente detallista, sino que, conscientemente, impide todo desarrollo autonómico ulterior. En realidad, si el legislador ha recogido expresamente la eliminación de las facultades autonómicas ejecutivas, no se puede dudar de que también ha buscado y conseguido eliminar las facultades de desarrollo normativo. Aunque esta normativa haya nacido al albur de una situación excepcional y de duración determinada, la regulación cuestionada no tiene vocación temporal o coyuntural, sino permanente, o por lo menos su contenido no desvirtúa esa afirmación. Por tanto, no se puede justificar la aparición de la excepcionalidad que supone legitimar regulaciones estatales con ese nivel de detalle sobre la idea de la coyuntura existente.

El Tribunal Constitucional ha establecido que, en materia económica, las bases tienen un espacio posible para garantizar la existencia en todo el Estado de un mínimo común denominador normativo dirigido a afianzar una aplicación uniforme de la política financiera general, pero la intrínseca vis expansiva de las bases estatales en materia económico-financiera no puede dar como resultado negar toda posibilidad de que actúe la potestad de desarrollo autonómico [SSTC 155/1993, de 6 de mayo; 264/1993, de 22 de julio, FJ 3; 133/1997, de 16 de julio, FJ 9 B) c), y 98/2004, de 25 de mayo, FJ 6].

La temprana STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3 B), recordó que el constituyente ya ha tenido presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales y las que podían asumir las Comunidades Autónomas, de forma que ha realizado la conversión de la unicidad del orden económico en poderes concretos estatales y autonómicos y en límites a su ejercicio. Por tanto, no cabe apelar a los intereses generales o supracomunitarios para restringir lo que el bloque de la constitucionalidad quiso entregar a la intervención autonómica (STC 37/1981, de 16 de noviembre).

d) En su dimensión ejecutiva, los arts. 6 a 8 del Real Decreto-ley 9/2009 configuran un monopolio de intervención a favor del Estado, fundamentalmente a través del Banco de España. Tratándose de una excepción a la competencia autonómica, requiere de justificación, puesto que la posibilidad de ubicar el plano de la gestión en el Banco de

España no es automática, siendo necesario analizar las circunstancias que en cada caso concurren (STC 48/1988, FJ 10). Todo el proceso regulado en estos preceptos es inconstitucional, por vulneración del art. 30.1.5 EAG y de las facultades transferidas a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante la Ley Orgánica 6/1999 en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

En una perspectiva de conjunto, no cabe considerar ajustado al bloque de la constitucionalidad un mecanismo cuya puesta en marcha derivará de causas cuya apreciación requerirá de un alto nivel de discrecionalidad, valoración que efectuará exclusiva y unilateralmente el Banco de España, sin tener en cuenta a las Comunidades Autónomas ni la información de la que éstas dispongan. En primer lugar, el plan de viabilidad puede implicar fusiones, emisiones de cuotas y financiación subordinada, medidas que requieren autorización autonómica, cuya mención se omite; en segundo lugar, si dicho plan no existe o no funciona, y nuevamente según la exclusiva consideración del Banco de España, éste sustituirá a los órganos de las cajas de ahorro por una administración a cargo del FROB, ente estatal que no cuenta con participación autonómica, que elaborará un plan sometido únicamente a la aprobación del Banco de España, eliminando expresamente las autorizaciones de las Comunidades Autónomas, cuya competencia queda limitada a la emisión de un informe no vinculante.

e) La premisa de los planes contemplados en los arts. 6 y 7 reside en las dificultades de viabilidad de las entidades de crédito, incluidas las cajas de ahorro, situación cuya existencia se aprecia por el Banco de España, sin intervención autonómica, lo que no está justificado cuando su administración tiene información muy precisa, como muestran los arts. 62, 63, 79, 81, 82, 83 y 84 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. No se niega que también el Banco de España tenga información, y capacidad técnica para evaluarla, pero también la tiene, y con carácter exhaustivo, la Administración autonómica, que igualmente posee perfecta capacidad técnica para evaluarla y adoptar decisiones, siendo la más clara manifestación de ello el dato de haber sido el constituyente quien otorgó esa confianza a las Comunidades Autónomas al dotarlas de competencia exclusiva sobre las cajas de ahorro y, sin duda, sobre su dimensión ejecutiva. Como señaló la STC 49/1988, FJ 29, no todo lo relativo a disciplina, inspección y sanción es competencia única y excluyente del Estado, aunque tenga relación con la solvencia.

Este desconocimiento de las competencias autonómicas, no sólo en el plano de la decisión sino incluso en el de la valoración de las dificultades que desencadenan los ulteriores procesos, que se efectúa con altas dosis de discrecionalidad y ambigüedad, implica una vulneración constitucional que se proyecta sobre los arts. 6, 1 y 2, y 7.1.

f) La aprobación del plan de actuación regulado en el art. 6, que con mucha probabilidad exigiría la adopción de medidas de refuerzo del patrimonio y la solvencia –como la emisión de obligaciones subordinadas o cuotas participativas, o la fusión o absorción– sometidas a autorización autonómica según la legislación gallega (arts. 17 y 54, del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, ni siquiera requiere informe autonómico. Y aunque se llegara a entender que el silencio del precepto no excluye la autorización autonómica, esto no sería suficiente, puesto que la aprobación final del plan en su globalidad compete únicamente al Banco de España, único que puede introducir modificaciones o medidas adicionales al mismo, como resulta con claridad del art. 7.1 b).

g) Según el art. 7, la decisión de sustituir a los órganos de administración y dirección de las cajas de ahorro la adopta el Banco de España, pese a que la STC 48/1988, FJ 26, reconoció la posibilidad de adopción de medidas similares por parte de las Comunidades Autónomas. La administración se entrega al FROB, ente estatal sin participación autonómica, hasta la puesta en marcha efectiva del plan de reestructuración, elaborado por el FROB sin intervención autonómica, plan que será aprobado por el Estado, con un mero informe no vinculante de la Comunidad Autónoma. Este diseño supone la inconstitucionalidad del art. 7.

h) El art. 8 es textual y taxativo al eliminar las autorizaciones autonómicas que recaen sobre las cajas de ahorro y otras entidades de crédito de competencia autonómica, al disponer que el plan de reestructuración será aprobado únicamente por el Banco de

España, sin sujeción a ninguna autorización administrativa ulterior en el ámbito de la ordenación del crédito y la banca, salvo las exigidas por la legislación en materia de defensa de la competencia. Entre las medidas que exigen la intervención autonómica (arts. 9.3, 11, 17, 54 y 65 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia), el precepto impugnado exige expresamente las concretas operaciones de fusión, ya sea por absorción o mediante la creación de una nueva entidad de crédito, o de escisión o cesión global o parcial de activos y pasivos, así como las eventuales adquisiciones de participaciones significativas, y las consiguientes modificaciones estatutarias.

Ya la STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 9, reconoció la competencia autonómica para las autorizaciones relativas a la fusión y creación de cajas de ahorro, en cuanto decisión perteneciente al ámbito de la ejecución. Así lo refleja la disposición adicional quinta de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de órganos rectores de las cajas de ahorro (LORCA), incluso para supuestos de dimensión supraautonómica, como la fusión de cajas de diferentes Comunidades Autónomas, si bien mediante el mecanismo de la autorización conjunta. A efectos del presente debate, no existen diferencias entre la fusión por absorción o por creación de una nueva entidad, como puso de manifiesto la STC 62/1993, de 18 de febrero, FJ 2. Sobre la autorización autonómica relativa a la aprobación de estatutos se pronunció la STC 48/1988, FJ 10, siendo incuestionable que la competencia autonómica se extiende también, por derivación, a las modificaciones estatutarias. Y, en fin, sobre la autorización autonómica sobre las inversiones de las cajas de ahorro, compatible con la intervención del Banco de España, cabe remitirse a la STC 235/1999, FJ 7.

Todo ello pone de manifiesto que la atribución al Banco de España no se basa únicamente en cuestiones de solvencia (que en todo caso no es monopolio del Estado, STC 49/1988, FJ 29), afectando a cuestiones organizativas o institucionales de las cajas de ahorro, tales como la proporción que corresponderá a las diferentes entidades públicas en sus órganos de gobierno, o al contenido mínimo de los estatutos (fijado por la legislación gallega), lo que constituye un salto cualitativo muy importante en la disminución de las competencias autonómicas que operan cuando no está en juego la solvencia de la entidad financiera (STC 62/1993, FJ 6).

Como alternativa a la supresión de las autorizaciones autonómicas, el art. 8.2 dispone la emisión de un informe no vinculante en el plazo de diez días, únicamente cuando se trate de cajas de ahorro y cooperativas de crédito, negando en términos absolutos las facultades ejecutivas autonómicas en relación con las demás entidades de crédito, lo que ya fue declarado inconstitucional por la STC 96/1996, FJ 20 (reiterado en la STC 235/1999, FJ 12). En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, allí donde la Comunidad Autónoma tiene competencia ejecutiva, la previsión de un mero informe, incluso aunque tuviera carácter vinculante, es inconstitucional por insuficiente (SSTC 75/1989, de 21 de abril, FJ 5, y 200/2009, de 28 de septiembre, FJ 5), por lo que con mayor razón debe rechazarse un informe no vinculante como el aquí previsto.

i) Cabe extrapolar lo dicho específicamente sobre las cajas de ahorro a las restantes entidades de crédito, sobre las que la Comunidad Autónoma dispone también de competencias ejecutivas.

j) El Estado no puede invocar la doctrina constitucional que permite la excepcional intervención del Banco de España en el terreno ejecutivo, y dar el salto que impida todo tipo de intervención autonómica (SSTC 48/1988, FJ 26, 96/1996, FFJJ 12, 16 y 20, y 235/1999, FJ 12). Muchos de los supuestos de los que trataban estos precedentes estaban también referidos a situaciones muy delicadas ligadas a la solvencia y a la propia viabilidad de las cajas de ahorro, por lo que no cabe decir que, en relación a tales elementos, está justificada la intervención exclusiva y excluyente del Banco de España (SSTC 49/1988, FJ 29, y 235/1999, FFJJ 7, 8, y 10).

La capacidad de intervención del Banco de España sobre aspectos organizativos de las cajas de ahorro le convierte en el garante y ejecutor de la normativa gallega, lo que producirá una distorsión, al redirigir la gestión de sus intereses desde las autoridades autonómicas a las estatales, que rompe una característica propia de aquéllas, cual es su ligazón con el territorio autonómico y, unido a ello, su dimensión social (SSTC 48/1988, FFJJ 2 y 3, 134/1992, FJ 2, y 96/1996, FJ 21).

7. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 14 de abril de 2010, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 2603-2010 y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se acordó oír a las partes sobre la posible acumulación de este recurso al registrado con el núm. 2602-2010, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, junto con los registrados con los núms. 2644-2010, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y 2681-2010, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

8. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 27 de abril de 2010, se personó en el recurso núm. 2603-2010 en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del pleno de 29 de abril de 2010.

9. Por escrito registrado en fecha 28 de abril de 2010, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el 29 de abril de 2010.

10. Mediante escrito presentado el día 26 de marzo de 2010 el Letrado de la Comunidad de Madrid, en representación de su Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7 y 8 y la disposición final sexta del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, con base en los motivos que se resumen seguidamente.

a) El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de instituciones de crédito corporativo público y territorial y cajas de ahorro, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado (art. 26.3.1.5), de fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 26.1.17), y de ordenación y planificación de la actividad económica regional, dentro del marco delimitado por las competencias estatales (art. 26.3.1.1). En ejercicio de esas competencias expresas y prevalentes, en materia de cajas de ahorro, la Comunidad de Madrid ha dictado la Ley 4/2003, de 11 de marzo.

El núcleo de la controversia competencial en el presente recurso estriba en la asunción de competencias ejecutivas por el Banco de España en situaciones de falta de solvencia de las cajas de ahorro, y la atribución a dicha entidad de la autorización o imposición de fusiones con otras cajas, sin dejar potestad decisoria alguna a las Comunidades Autónomas.

b) La STC 134/1992, de 5 de octubre, FJ 3, ha admitido que el Banco de España ostente facultades de intervención y sustitución en las cajas de ahorro conforme a la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito (LDIEC), en aquellos supuestos en los que la mala situación financiera de una entidad suponga un riesgo para el sistema financiero en su conjunto, afectando a intereses supraautonómicos. Ahora bien, también ha admitido la existencia de facultades de control de las Comunidades Autónomas sobre las cajas de ahorro, siempre que esas medidas autonómicas sean compatibles con la intervención estatal (STC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 12, con remisión a la STC 48/1988, FJ 26). Sin embargo, las medidas que adopta el Real Decreto-ley 9/2009 no dejan margen alguno de actuación a las Comunidades Autónomas en los supuestos de crisis de las cajas de ahorro de su ámbito territorial. El Banco de España asume todas las competencias y el FROB, en cuya organización no se atribuye ningún papel a las Comunidades Autónomas, asume todas las funciones y propone al primero el

plan de actuación de cada entidad, lo que no encaja en el marco competencial tal y como ha quedado perfilado por la jurisprudencia constitucional.

El problema estriba en la posibilidad que el art. 8 otorga al Banco de España para acordar la fusión de cajas de ahorro, por absorción o por creación de una nueva entidad, así como la escisión o cesión de activos y pasivos, y las modificaciones estatutarias precisas para estas operaciones, todo ello sin necesidad de autorización autonómica. Se produce de esta forma una asunción por el Estado de la regulación y la autorización de fusiones que excede del marco de sus competencias (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 9, y 48/1988, FJ 12). La potestad autorizatoria autonómica está recogida en el art. 14 de la citada Ley de Madrid 4/2003 y en la disposición adicional quinta LORCA, en la redacción dada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, que se ve ahora alterada –sin derogación expresa– por el art. 8 del Real Decreto-ley 9/2009.

No hay justificación alguna para que en los supuestos de intervención del FROB se aplique una norma básica contradictoria con la general, que excluye la competencia autonómica, desapoderando por completo a las Comunidades Autónomas en los procesos de fusión, sin establecer una distinción entre cajas de ahorro en función de que tengan o no problemas de solvencia. Si las nociones jurídicas protegidas, como son la solvencia, la estabilidad y la liquidez del sistema financiero, sólo encuentran garantía y protección en la atribución a una instancia estatal, el Banco de España, tal atribución no puede fundamentarse en su especialización técnica, sino, en su caso, en la dimensión supraterritorial del fenómeno. Pero la doctrina constitucional exige además que «la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aún 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» (SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, y 103/1999, de 3 de junio, FJ 4). Aquí el único mecanismo participativo en la formación de la voluntad ejecutiva estatal es un informe preceptivo no vinculante, que no se compeadece con las competencias autonómicas ni con la citada doctrina constitucional sobre cooperación o coordinación, pues no hay participación autonómica alguna en la comisión rectora del FROB. Podría entenderse que la intervención de una caja de ahorros con graves problemas financieros que exigiesen su intervención por el Estado, al suponer la sustitución de sus órganos de gobierno, implicase también la supresión de la autorización autonómica, a fin de salvaguardar el sistema crediticio nacional y evitar situaciones de contagio a otras entidades. Pero lo que no tiene sentido es que el Real Decreto-ley admita la necesidad (o al menos no la excluya expresamente) de un acuerdo de la entidad absorbente, participante en la nueva entidad o adquirente de activos, y no de la Administración competente sobre la caja de ahorros en la que ésta tenga su domicilio, quedando reducida la intervención autonómica a un mero informe no vinculante que desconoce flagrantemente la competencia atribuida por el art. 26.3.1.5 EAM.

No cabe justificar esta medida en el argumento de la solvencia, ni utilizar el argumento de que el riesgo de insolvencia de una de las cajas ejerza una vis atractiva sobre la caja de ahorros solvente con la que se pretende realizar la fusión. Aunque se apela a la necesidad de un tratamiento uniforme para el conjunto del sistema financiero, lo cierto es que se tratará, como se desprende del articulado y de la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 9/2009, de operaciones de reestructuración de entidades singulares de tamaño mediano o pequeño, sin que se justifique en qué medida la garantía del sistema financiero en su conjunto exige el desapoderamiento de las competencias autonómicas sobre las cajas de ahorro de reconocida solvencia, frente a una concreta operación singular que afecte a una entidad insolvente de pequeño o mediano tamaño.

La competencia ejecutiva estatal parte de un presupuesto de hecho tan indeterminado y general que pueden darse situaciones de muy diversa dimensión económica o territorial, por lo que no se justifica la preterición de las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorro, cuyo reconocimiento competencial específico se basa en que presentan una faceta o dimensión de notable importancia en cuanto a la planificación y ordenación económica regional.

El art. 8.2 del Real Decreto-ley 9/2009 reduce el ejercicio de las competencias exclusivas autonómicas a un informe preceptivo no vinculante, recogiendo sólo explícitamente los supuestos de fusión. Ello constituye una mínima intervención en la formación de la voluntad ejecutiva estatal, que suprime las competencias ejecutivas autonómicas en su modalidad de autorización, prevista en el art. 14 de la Ley de la Asamblea de Madrid 4/2003, que constituye un desarrollo absolutamente constitucional.

c) En el supuesto de fusión de una entidad solvente con otra afectada por el procedimiento del art. 7, no concurren los requisitos exigidos por la doctrina constitucional para que el Estado se atribuya funciones ejecutivas. La supresión de la autorización autonómica no es imprescindible para el ejercicio de las competencias estatales, como se comprueba porque continúa vigente cuando el Banco de España, en una intervención por peligro de insolvencia, opta por que no intervenga el FROB, que no es más que un instrumento financiero para inyectar capital en los procesos de reestructuración. Además, la opción de reestructurar una entidad con problemas de insolvencia mediante la fusión es una más de las opciones que tienen los administradores de la entidad una vez que se ha producido la intervención, entrando o no en juego el FROB (por ejemplo, la cesión de activo y pasivo, la liquidación o el reflotamiento de la entidad mediante inyecciones de capital).

La intervención de una entidad insolvente domiciliada en una Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias de otra, por mucho que, voluntariamente, una entidad solvente domiciliada en esta última decida intervenir en un proceso de fusión como oportunidad de expansión de su negocio bancario.

Existen otras alternativas que permiten la preservación de la norma básica sin conculcar las competencias autonómicas. El Real Decreto-ley 9/2009 solamente exige, para el caso de la entidad solvente, un informe no vinculante de la Comunidad Autónoma, lo que choca con la doctrina constitucional que sostiene que, para que se pueda establecer la competencia ejecutiva del Banco de España, la materia no debe ser susceptible de fraccionamiento o no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, resultando obvio que, en este caso, el fraccionamiento es posible, y así se reguló expresamente en la LORCA –ahora obviada aunque no derogada–, que exige autorización de las diferentes Comunidades Autónomas afectadas.

El art. 14 de la Ley de Madrid 4/2003 establece un conjunto de requisitos para autorizar la fusión, que no parece que vayan a ser aplicados por el Banco de España por más que la Comunidad Autónoma pueda recogerlos en su informe. Se produce así un desapoderamiento de la Comunidad Autónoma que no tiene apoyo alguno en la situación financiera de la entidad, ya que la entidad absorbente no estaría en situación de insolvencia, por lo que no procede la mención de la STC 235/1999 que realiza el preámbulo del Real Decreto-ley 9/2009.

En supuestos excepcionales como el presente, el Estado, debido a la situación de crisis económica, ha decidido expandir notablemente el alcance de la legislación básica, asumiendo incluso funciones ejecutivas, en una expansión de tal magnitud (arts. 7 y 8) que sobrepasa manifiestamente el carácter de lo básico para convertir la regulación de las situaciones de crisis de las cajas de ahorro y las consiguientes actuaciones ejecutivas en una competencia exclusiva del Estado.

La participación autonómica, limitada a un mero informe no vinculante a emitir en el momento final del proceso, conduce a que la intervención autonómica en fase tan avanzada del proceso de reestructuración quede reducida a un concepto meramente nominal, ya que no hay margen alguno para atender los argumentos autonómicos sin que ello implique la retirada del plan, algo inviable a esas alturas.

d) El Estado justifica la alteración del régimen constitucional de competencias en el carácter excepcional del real decreto-ley (la extraordinaria y urgente necesidad del art. 86 CE) y en la concesión de una autorización temporal por parte de la Comisión Europea. Sin embargo, la posibilidad excepcional de dictar un real decreto-ley no puede alterar el régimen de distribución de competencias, ni siquiera al amparo de una situación que requiera una respuesta normativa inmediata. Si las SSTC 76/1983 y 48/1988 así lo

declararon respecto de una ley orgánica de armonización y de una ley estatal básica, con mayor fuerza se puede defender respecto de un real decreto-ley dictado con ocasión de una supuesta situación de «extraordinaria y urgente necesidad», que no ha sido aplicado nueve meses después de su publicación, en tanto que se ha optado por los tradicionales mecanismos de intervención recogidos en la normativa sobre entidades de crédito.

El sistema que el Real Decreto-ley 9/2009 configura como salvaguarda del sistema financiero, y por tanto de titularidad estatal, coexiste con el sistema de intervención de entidades de crédito a través de fondos de garantía de depósitos. La STC 37/1997, de 27 de febrero, FJ 4, ha establecido que, para que el Estado pueda extender el carácter básico a los actos de mera ejecución, en el ámbito de la ordenación de la banca, crédito y seguros, debe concurrir una excepcionalidad que impida otra regulación más respetuosa con las competencias autonómicas. No parece conforme con ese carácter indispensable de la ejecución básica la coexistencia de otro sistema de actuación que viene funcionando en todas las crisis de entidades de crédito. En ambos procedimientos coinciden el supuesto de hecho (una entidad de crédito en peligro de insolvencia) y la finalidad (la reestructuración de la entidad). La diferencia estriba en la forma de ejecutar el proceso: en el primero mediante, la administración de la entidad por el Banco de España y, generalmente, la intervención financiera del fondo de garantía de depósitos y, en el segundo, mediante la administración y financiación de la operación por el FROB. Sin embargo, resulta sorprendente que el primero mantenga la autorización autonómica si el proceso concluye en una fusión, mientras que el segundo la suprime. Tratándose de dos supuestos de hecho idénticos, que provocan en ambos casos la intervención del Banco de España y que concluyen en un proceso de reestructuración, no hay justificación alguna para que, cuando se produce la intervención del FROB, se aplique una norma especial frontalmente opuesta a la ley básica general y a las leyes autonómicas refrendadas por el Tribunal Constitucional. El Estado no puede ampararse en la necesidad de preservar la solvencia de entidades en peligro para suprimir la autorización autonómica cuando interviene el FROB, pues esa misma necesidad ha existido cuando ha intervenido el Banco de España al amparo de la LDIEC, y, a pesar de la excepcionalidad, necesidad y notoriedad de algunas de ellas, jamás se ha planteado la necesidad de suprimir las autorizaciones autonómicas. Se demuestra así que el carácter indispensable de la nueva legislación estatal no es tal, sino una mera conveniencia de la Administración General del Estado para intervenir en el sector de las cajas de ahorro.

e) Tampoco cabe invocar la autorización de la Comisión Europea para justificar esta alteración competencial. Es jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea la existencia del principio de autonomía institucional de los Estados miembros, principio general del derecho comunitario y, según jurisprudencia constitucional constante, la pertenencia de España a la Unión Europea y las obligaciones que de ella derivan no altera el orden interno de distribución de competencias (SSTC 76/1991, de 11 de abril; 115/1991, de 23 de mayo; 117/1992, de 16 de septiembre; 80/1993, de 8 de marzo; 141/1993, de 22 de abril; 29/1994, de 27 de enero; 213/1994, de 14 de julio; 265/1994, de 3 de octubre; 112/1995, de 6 de julio; 67/1996, de 4 de abril; 147/1996, de 19 de septiembre, y 330/1997, de 24 de febrero). La Comisión Europea ha establecido un plazo para autorizar las ayudas, pero no ha exigido, ni podría hacerlo, que se supriman las autorizaciones establecidas por normas autonómicas cuya constitucionalidad en ningún momento ha sido puesta en duda por el Estado.

f) Todo ello conduce a considerar que la exclusión de la autorización autonómica establecida en la Ley de Madrid 4/2003 por el sistema diseñado en los arts. 7 y 8 del Real Decreto-ley 9/2009, así como el carácter básico que les atribuye su disposición final sexta, son inconstitucionales al vulnerar la competencia atribuida por el art. 26.3.1.5 EAM a la Comunidad de Madrid.

11. Por providencia del Pleno de 14 de abril de 2010, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 2644-2010 y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran

personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se acordó oír a las partes sobre la posible acumulación de este recurso al registrado con el núm. 2602-2010, promovido por la el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, junto con los registrados con los núms. 2603-2010, promovido por el Consello de la Xunta de Galicia, y 2681-2010, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

12. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 27 de abril de 2010, se personó en el proceso en nombre del Gobierno solicitando una prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 29 de abril de 2010.

13. Mediante escrito registrado en fecha 28 de abril de 2010, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el 29 de abril de 2010.

14. El Letrado de la Comunidad de Madrid manifestó, en escrito registrado el día 3 de mayo de 2010, que nada tenía que objetar a la acumulación de los procesos constitucionales antes señalados.

15. Mediante escrito registrado el día 29 de marzo de 2010, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8 y la disposición final sexta del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Se resumen seguidamente las alegaciones en las que el recurso se basa.

a) El carácter extraordinario de las circunstancias de necesidad que constituyen el presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 9/2009 en modo alguno puede confundirse con un supuesto de excepcionalidad de los previstos en el art. 116 CE, por lo que no cabe pensar ni alegar que concurre la supuesta situación excepcional que habilite para el desplazamiento de las competencias autonómicas.

Como determina de forma explícita el art. 86.1 CE, la aprobación de un Real Decreto-ley no habilita al Estado a ejercer sus competencias más allá de la delimitación material y funcional que ha quedado establecida en la propia Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Por tanto, si bien el carácter extraordinario de las circunstancias y su imperiosa necesidad en la presente coyuntura económica pueden justificar la adopción de estas medidas mediante un real decreto-ley, tal justificación no alcanza al desapoderamiento de las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña conforme a las disposiciones del EAC (SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2, y 23/1993, de 21 de enero, FJ 2). Tampoco puede desconocerse que, en circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, la Generalitat de Cataluña también dispone de la posibilidad de aprobar un decreto-ley, según lo dispuesto en el art. 64 EAC, por lo que no cabe justificar el exceso competencial en el que han incurrido los preceptos impugnados en la necesidad de suplir la falta de potestades o instrumentos normativos adecuados en sede autonómica.

b) El enunciado de la disposición final sexta incurre en un claro vicio de inconstitucionalidad al no cumplir con el requisito formal de concretar cuál de los títulos competenciales invocados ampara específicamente al art. 8, vulnerando también de ese modo la exigencia derivada del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, en su dimensión de certidumbre.

Debe excluirse la invocación del art. 149.1.6 CE, puesto que la intervención administrativa regulada en el art. 8 sirve a la disciplina y ordenación de las entidades de crédito, y en modo alguno atañe a la legislación mercantil. Debe excluirse asimismo la invocación del art. 149.1.13 CE, por su naturaleza genérica, ya que las actuaciones previstas en el art. 8, por su naturaleza y finalidad, responden a una específica

intervención de los poderes públicos en materia de ordenación del crédito y la banca. Por tanto, por aplicación del criterio de la prevalencia de la regla competencial más específica sobre el de la más genérica [SSTC 87/1987, de 2 de junio, FJ 2; 69/1988, de 19 de abril, FJ 4, y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 A)], el objeto y la finalidad de la regulación prevista en el art. 8 se corresponden con la materia competencial de las bases de la ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11 CE), si bien la regulación concreta excede de la competencia que dicho precepto reserva al Estado.

c) Tal exceso resulta de la invasión de las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en el art. 126, 2 y 3 EAC, que le atribuyen la competencia compartida sobre la estructura, la organización y el funcionamiento de las entidades de crédito que no sean cajas de ahorro y de las cooperativas de crédito, de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos fijados en las bases estatales; sobre la actividad de las entidades, que incluye en todo caso los actos de ejecución reglados que le atribuya la legislación estatal; y sobre disciplina, inspección y sanción esas mismas entidades.

Atendiendo, por tanto, a la tipología funcional establecida en el art. 111 EAC, debería corresponder a la Generalitat, cuando menos, una cierta potestad legislativa y la integridad de las funciones de ejecución relativas a la estructura, organización y funcionamiento de las entidades bancarias y las cooperativas de crédito, así como los actos de ejecución reglados que le atribuya la legislación estatal sobre su actividad crediticia.

En relación con las cajas de ahorro, las competencias de la Generalitat están recogidas en el art. 120 EAC.

Ciertamente, en distintas ocasiones, todas ellas anteriores a la aprobación del EAC mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, el Tribunal Constitucional ha reconocido que determinadas funciones ejecutivas del Banco de España podían hallar cobertura competencial en el art. 149.1.11 CE, cuando resulten imprescindibles para la salvaguarda de la solvencia de las entidades de crédito. Pero, en mérito a lo dispuesto hoy por los arts. 120 y 126 EAC, la Generalitat ha asumido competencias con diverso grado de funcionalidad en materia de cajas de ahorro con domicilio en Cataluña –específicamente sobre el régimen jurídico de su creación, fusión, liquidación y registro– y en materia de crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social. De esta forma, si bien el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas puede proyectarse tanto sobre la estructura, organización y funcionamiento de dichas entidades como sobre su actividad, el enunciado del art. 120 EAC limita en mucha mayor medida el ejercicio por instancias estatales de funciones ejecutivas sobre las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña, al discernir determinados aspectos respecto de los que la Generalitat asume competencias de carácter exclusivo. Además, el tenor de los arts. 120 y 126 EAC, en relación con la determinación funcional de las competencias compartidas, fijada en el art. 111, cierra en mayor medida esos ámbitos materiales a las posibles actuaciones básicas estatales.

d) La intervención del Banco de España prevista en el art. 8 del Real Decreto-ley 9/2009 se orienta clara e inmediatamente a la finalidad de preservar la solvencia de las entidades fusionadas, o la viabilidad económica de las operaciones previstas en el plan de reestructuración. Pero, del mismo modo que esa intervención no impide la de las autoridades de defensa de la competencia, tampoco parece que pueda comportar la exclusión de cuantas otras intervenciones, ajenas a la estricta garantía de la solvencia financiera de las entidades afectadas por el proceso de reestructuración, puedan corresponder a la Comunidad Autónoma. Especialmente, en aspectos contemplados en los estatutos de las cajas de ahorro (tanto las intervenidas como las que puedan adquirir participaciones significativas) relacionados con su organización (como la determinación de los órganos rectores y la forma de representación de los diversos intereses sociales) o con el estatuto jurídico de los órganos rectores y los altos cargos o, en fin, respecto de las condiciones determinadas específicamente por la legislación catalana en cuanto al régimen jurídico de su creación, fusión, liquidación y registro.

No puede desconocerse que las cajas de ahorro constituyen una realidad compleja sobre la que hasta hoy ha venido incidiendo la legislación autonómica para proteger distintos bienes jurídicos, que no pueden reducirse a la mera garantía de su solvencia. Esta concurrencia de actuaciones del Estado y la Comunidad Autónoma sobre las mismas entidades comporta que ni uno ni otra puedan arrogarse un poder omnímodo o puramente discrecional y excluyente de las competencias ajenas, sino que deben articularse los procedimientos e instrumentos de colaboración precisos para que, incluso en las extraordinarias circunstancias previstas en el Real Decreto-ley 9/2009, ambos puedan discurrir dentro de los límites de sus respectivas competencias, con la debida observancia de la legislación estatal y autonómica en la materia, en sentidos no contradictorios y evitando duplicidades ineficientes.

Desde la temprana STC 146/1986, de 25 de noviembre, el Tribunal Constitucional ha venido recordando que la persecución del interés general que representa el Estado ha de materializarse «a través de», y no «a pesar de», los sistemas de reparto competencial establecidos en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, «excluyéndose así que el ámbito de competencias pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas» (STC 75/1989, de 21 de abril), añadiendo que «bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia» (SSTC 106/1987, de 25 de junio, FJ 4; 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10, y 190/2000, de 13 de julio, FJ 10). Ése es exactamente el supuesto del art. 8 del Real Decreto-ley 9/2009, que en lugar de articular un procedimiento que, instrumentando las actuaciones estatales, deje espacio a las que corresponde ejercer a las Comunidades Autónomas, excluye a las mismas de plano y sin límite temporal, salvo un mero informe de urgencia sin eficacia vinculante para el Banco de España. Al hacerlo así, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña sobre entidades bancarias y cooperativas de crédito (art. 126 EAC) y, en mayor medida, sobre las cajas de ahorro (art. 126 EAC).

e) Los procesos de reestructuración de entidades de crédito derivados del plan regulado en el art. 7 pueden comportar operaciones de fusión, por absorción o por creación de una nueva entidad de crédito, así como otros instrumentos de gestión financiera especificados en el art. 8.1. Este precepto, al excluir la autorización autonómica para estas operaciones, entra en directa contradicción con lo que, de acuerdo con el art. 120.1 c) EAC, prevé el art. 9.1 del Decreto legislativo 1/2008, de 11 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley de cajas de ahorro de Cataluña, que exige la autorización de la Generalitat para las absorciones y fusiones de las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña, según una serie de condiciones que el mismo precepto especifica. Igualmente, estaría excluyendo otras autorizaciones como la relativa a la creación de una nueva entidad por escisión de la inicialmente intervenida (arts. 7.1 y 9.3 del mismo texto refundido).

La intervención del Banco de España, orientada a la exclusiva finalidad de garantía de la solvencia y de la estabilidad económica, excluye la integridad de las actuaciones autonómicas, incluso de las que no tienen incidencia en estos aspectos, y tanto sobre las entidades que puedan ser liquidadas como sobre las nuevas que puedan crearse, las modificadas o escindidas o, en fin, las que absorban a otras. Esa consecuencia aparece de todo punto desproporcionada y excesiva, máxime al negar todo cauce de cooperación para hallar fórmulas que posibiliten el ejercicio de las respectivas competencias durante el proceso.

No puede admitirse que la emisión del informe autonómico preceptivo previsto en el art. 8.2 atenúe el efecto de la supresión de las autorizaciones, garantizando la competencia autonómica, dado que el precepto no prescribe la eficacia posterior del informe, por lo que no puede ser tenido por vinculante, viéndose así impedida la competencia autonómica sobre las fusiones y absorciones de las cajas de ahorro.

El Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia autonómica en cuanto a la creación o fundación de cajas de ahorro (STC 48/1988, FJ 10) –sin que la obligación de inscripción de las entidades de crédito en el registro del Banco de España comporte un

control estatal sobre la misma (STC 96/1996, FJ 13)–, así como en lo relativo a su fusión (STC 48/1988, FJ 12). Por su parte, la STC 235/1999, FJ 7, reconoció que el ejercicio de las competencias del Banco de España sobre algunos aspectos de las cajas de ahorro, como la autorización de la adquisición de participaciones significativas, no excluye la exigibilidad de otras autorizaciones administrativas autonómicas.

Por tanto, la premisa para establecer el procedimiento de intervención del Banco de España y del FROB en los procesos de reestructuración bancaria debiera haber sido el establecimiento de mecanismos y procedimientos de colaboración para permitir la compatibilidad de las actuaciones estatal y autonómica, sin interferencias ni duplicidades, puesto que la diversidad de bienes jurídicos protegidos por las respectivas regulaciones no puede ser ignorada, ni excluida por tiempo indefinido y relegada a un simple informe, cuando se trata en algunos casos de actuaciones administrativas sobre aspectos que en nada afectan a la solvencia de las entidades.

Como elemento esencial para la interpretación del bloque de la constitucionalidad, es preciso retener que, con posterioridad a la jurisprudencia constitucional invocada, el EAC de 2006 ha reforzado en este punto su contenido, desarrollando un proceso normativo de asunción de competencias basado en una mayor precisión funcional y delimitación material. En la medida en que el art. 8 del Real Decreto-ley 9/2009 impide ejercer la competencia ejecutiva de la Generalitat para autorizar las fusiones de las cajas de ahorro domiciliadas en Cataluña, infringe el sistema de distribución de competencias determinado en ese punto por los arts. 149.1.11 CE y 120.1 c) EAC, dado que éste atribuye la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de la creación, fusión, liquidación y registro de aquéllas, respetando lo que establezca el Estado en el ejercicio de sus competencias ex art. 149.1, 11 y 13 CE.

La excluyente atribución al Banco de España se proyecta tanto respecto de las entidades intervenidas por su situación de debilidad e insolvencia como respecto de aquéllas plenamente solventes, llamadas a participar en el proceso de reestructuración precisamente para reconducirlo mediante la correspondiente adquisición de activos, pasivos o participaciones de las primeras. Tal exclusión, ilimitada además en el tiempo, excede de todo punto el alcance de las competencias estatales e impide a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de sus propias competencias, incluso en aspectos que no tienen una directa incidencia en la solvencia de la entidad, sino que atañen a sus aspectos orgánicos.

De acuerdo con la misma fundamentación y por conexión lógica con el art. 120.1 c) EAC, se alcanza la misma conclusión respecto del contenido de la disposición final sexta, que invoca con notorio exceso competencial el art. 149.1, 6, 11 y 13 CE.

16. Por providencia del Pleno de 14 de abril de 2010, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 2681-2010, y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se acordó oír a las partes sobre la posible acumulación de este recurso al registrado con el núm. 2602-2010, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, junto con los registrados con los núms. 2603-2010, promovido por el Consello de la Xunta de Galicia y 2644-2010, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

17. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 27 de abril de 2010, se personó en el recurso núm. 2681-2010 en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones, que le fue concedida por providencia del Pleno de 29 de abril de 2010.

18. Por escrito registrado con fecha 28 de abril de 2010, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el 29 de abril de 2010.

19. El Abogado de la Generalitat de Cataluña manifestó, en escrito registrado el día 6 de mayo de 2010, que nada tenía que objetar a la acumulación de los mencionados recursos.

20. Con fecha 24 de mayo de 2010, el Abogado del Estado presentó sus escritos de alegaciones a los recursos de inconstitucionalidad núms. 2602-2010, 2603-2010, 2644-2010 y 2681-2010. Mediante sendos otrosíes, en dichos escritos suplica que se proceda a la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio.

Solicita la desestimación de los recursos en atención a las alegaciones que seguidamente se sintetizan.

A. Alegaciones comunes a los cuatro recursos de inconstitucionalidad.

a) Como señala su exposición de motivos, el examen del Real Decreto-ley 9/2009 no puede realizarse en desconexión de la grave crisis económica y financiera que comenzó a ponerse de manifiesto en el segundo semestre de 2008, y que ha provocado una profunda recesión en la actividad real, factores que han colocado al sistema financiero en una situación de debilidad sin parangón. La evidente necesidad de salvaguardar la estabilidad del sistema financiero ha requerido la adopción de medidas excepcionales, en el marco de los parámetros fijados por la Unión Europea (comunicaciones 2008/C 270/02 y 2009/C 10/03), que justifican la previsión de instrumentos adicionales y la utilización de recursos públicos que permitan hacer frente a los problemas de viabilidad del sistema en su conjunto, que podrían generar un riesgo sistémico, para lo que resultan insuficientes los intensos mecanismos ordinarios de intervención en manos del Banco de España o de los diversos fondos de garantía.

De este modo, el Real Decreto-ley 9/2009 instaura un régimen excepcional de intervención en entidades de crédito, desplegando una nueva herramienta normativa con la que acometer la ineludible reestructuración del sistema bancario español, orientada a incrementar su fortaleza y solvencia. Este carácter excepcional demuestra que no se pretende operar ningún tipo de modificación normativa de la legislación básica estatal de aplicación ordinaria ni quebrar el régimen jurídico autonómico en materia crediticia y de cajas de ahorro, sino únicamente diseñar el perfil jurídico de una posible reestructuración bancaria si concurren los presupuestos de entrada en crisis de alguna de las entidades que integran el sistema financiero.

El modelo de reestructuración bancaria se articula en torno a los tres fondos de garantía de depósitos en entidades de crédito y a la utilización de una nueva institución creada al efecto, el FROB, y se ordena en tres fases: (i) la búsqueda de una solución privada por parte de la propia entidad de crédito, (ii) la adopción de medidas para afrontar debilidades que puedan afectar a la viabilidad de las entidades de crédito con participación de los fondos de garantía, mediante la presentación de un plan de actuación a iniciativa de la entidad o a instancia del Banco de España, y (iii) los procesos de reestructuración con intervención del FROB. En las dos primeras fases, el Real Decreto-ley 9/2009 no introduce novedad alguna en los mecanismos ordinarios de saneamiento (Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito), salvo la posibilidad de que el Banco de España inste de oficio a las entidades de crédito a presentar el plan de actuación de la segunda fase (art. 6.2), y la posibilidad de que el FROB otorgue financiación, en condiciones de mercado, a los fondos de garantía a fin de que éstos puedan acometer las funciones de apoyo financiero a los planes de actuación de las entidades de crédito (art. 6.4). La primera novedad tiene por objeto garantizar que el proceso de reestructuración del sistema bancario se lleve a cabo con la mayor celeridad posible, en tanto que la segunda halla su justificación en dar seguridad al sistema financiero mediante la aportación de fondos que permitan atender todas las solicitudes de ayuda que se presenten, ante una eventual insuficiencia de recursos de los fondos de garantía de depósitos. Ambas se orientan a la misma finalidad: evitar que se entre en la tercera fase del proceso de reestructuración diseñado por el Real Decreto-ley

9/2009, garantizando que ésta sea verdaderamente excepcional o extraordinaria, última ratio del sistema que opera como cláusula de cierre y ha de permitir superar, en última instancia, una crisis de entidades que resulte imposible resolver a través de los mecanismos ordinarios de intervención, evitando así que la caída de una entidad de crédito provoque una crisis sistémica de imprevisibles consecuencias.

La tercera fase sólo se activa en una situación terminal, tras el fracaso de los mecanismos ordinarios, cuando ya no existe más solución que la fusión o el traspaso del negocio de la entidad en dificultades a otra solvente, en un proceso gestionado y financiado por el Estado a través del FROB. Por designación del Banco de España, la intervención de la entidad desplaza al FROB su administración provisional, debiendo éste someter a la aprobación de aquél un plan de reestructuración, que tendrá por objeto bien la fusión de la entidad, bien el traspaso total o parcial del negocio mediante la cesión global o parcial de activos y pasivos a través de procedimientos que aseguren la competencia, entre otros, la subasta. El plan puede contemplar medidas de apoyo financiero (garantías, préstamos, suscripción o adquisición de valores representativos de recursos propios, entre otros) y medidas de gestión (organización, procedimiento y control interno de la entidad). Así, el propio presupuesto de hecho de la tercera fase –crisis de excepcional gravedad que no pueda atenderse a través de los mecanismos ordinarios– justifica la introducción de previsiones de auténtica excepción orientadas a mantener la credibilidad del sistema financiero y, en último término, la supervivencia del mismo en su conjunto. Ante un supuesto de hecho de tal gravedad, no puede haber ninguna duda sobre la necesidad de centralizar en el Banco de España, como órgano responsable de garantizar la solvencia del sistema financiero, las decisiones que hayan de adoptarse a este fin.

b) De los títulos competenciales invocados por la disposición final sexta del Real Decreto-ley 9/2009, son relevantes en relación con los preceptos impugnados los apartados 11 y 13 del art. 149.1 CE. La STC 235/1999, FJ 2, sintetiza la doctrina del Tribunal sobre la relación de ambos títulos, en su proyección a las entidades de crédito, si bien no cabe desconocer que el Tribunal ha resuelto los conflictos que se han planteado en la materia en virtud del título más específico; esto es, el relativo a bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, del art. 149.1.11 CE.

En su ámbito subjetivo, el Tribunal tiene declarada la proyección del art. 149.1.11 CE a la totalidad de las entidades de crédito. Si bien ha admitido que esta competencia reviste diversa intensidad cuando se ejerce sobre las cajas de ahorro (SSTC 48/1988, FJ 2, y 96/1996, FJ 19), también ha señalado que, en cuanto tales entidades de crédito, están sujetas, en idénticos términos que las demás, a la competencia estatal del art. 149.1.11 CE en la medida en que su ejercicio se oriente a garantizar la solvencia (SSTC 48/1988, FJ 26, 96/1996, FFJJ 7 y 11, y 235/1999, FJ 5). Y es que la insolvencia de cualquier entidad de crédito, en cuanto constituye potencialmente un riesgo sistémico que puede afectar a la credibilidad de todo el sistema financiero, no ya nacional sino europeo, exige que su garantía se aborde desde un órgano central de eminente carácter técnico y con una visión general del sistema.

En su ámbito objetivo, dicho título competencial, en lo relativo a la ordenación del crédito y la banca, es paradigma de la especial intensidad de las bases estatales, tanto en su dimensión normativa como en aspectos puramente ejecutivos (STC 235/1999, FJ 3, y las allí citadas). En concreto, en relación con el ejercicio estatal de facultades ejecutivas, el Tribunal ha destacado el papel del Banco de España, que se justifica en su especialización técnica, y su consideración como garante del buen funcionamiento y de la estabilidad del sistema financiero, del que deriva el carácter básico de las funciones que tienen por objeto la preservación de la solvencia de las entidades de crédito, al trascender los casos concretos y proteger un interés supraautonómico (STC 235/1999, FJ 5).

c) Desde que se suprimió la prohibición de que las cajas de ahorro abrieran sucursales fuera del territorio en el que estuvieran domiciliadas, con la captación de depósitos en todo el territorio nacional y la consiguiente pérdida de la tradicional vinculación al municipio o región, se han difuminado notablemente las diferencias que, por esta circunstancia, apreciaron las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional entre aquéllas y las restantes entidades de crédito.

El recorrido de las sucesivas normas que regularon la expansión de las cajas de ahorros y la libertad de apertura de sus oficinas permite apreciar claramente la evolución de las mismas, que incide en su propia naturaleza como entidades de crédito. Partiendo del ámbito municipal y provincial configurado por el Real Decreto de 29 de junio de 1853, se llega a las cajas de ahorro desvinculadas del territorio, en virtud del Real Decreto 1582/1988, de 29 de diciembre, que modificó en este aspecto el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto. Como consecuencia de la nueva regulación, las cajas de ahorro acometieron importantes procesos de fusión, debidos no a dificultades de solvencia, sino a una opción estratégica que tuvo como objeto incrementar su dimensión para hacer frente a un contexto de creciente competencia. Con esta liberalización se produce, además, una fuerte «desafección» de las cajas con el territorio en el que están domiciliadas, como se aprecia en el número de oficinas abiertas fuera de la Comunidad de origen, que pasa del 4,7 por 100 en 1988 al 40 por 100 en 2009, según datos del Banco de España.

La situación en la que se encuentra actualmente el sector de las cajas carece de antecedentes, porque nunca antes se había producido una crisis que afectara tan directamente a la solvencia de estas entidades, y que hiciera necesaria su reestructuración generalizada. Frente a la escasa incidencia en este sector de la crisis bancaria del período 1977-1985, su situación actual, caracterizada por su implantación generalizada en todo el territorio nacional y por su plena equiparación a los bancos en términos operativos, es radicalmente diferente, de modo que en la actualidad cualquier episodio de crisis en las cajas de ahorro implica un riesgo potencial que afectaría al sistema financiero en su conjunto.

d) El principal argumento de los recursos de inconstitucionalidad, consistente en denunciar el total desapoderamiento de la competencia autonómica exclusiva en materia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito, no se compadece con el Real Decreto-ley 9/2009, que no afecta a esta competencia en circunstancias normales e incluso en crisis ordinarias (es decir, en las dos primeras fases de los procedimientos establecidos en el mismo). La excepción a la autorización autonómica se produce únicamente en la tercera fase, en el caso de fusiones acordadas en el marco de un plan de reestructuración, en una situación de crisis extraordinaria con riesgo sistémico. Tal excepción está justificada y amparada por el carácter supraterritorial de una crisis de tal naturaleza, en la que la decisión última queda en manos del Banco de España, sin que se desapodere totalmente a la Comunidad Autónoma ni siquiera en tales circunstancias.

B. Alegaciones relativas a los preceptos impugnados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2602-2010.

a) La previsión contenida en el art. 7.8 del Real Decreto-ley 9/2009, que atribuye al FROB un derecho de representación en la asamblea general al adquirir cuotas participativas de una caja de ahorros, se atiene al orden constitucional de distribución de competencias, en cuanto participa de la finalidad de garantía de la solvencia de las entidades de crédito y de la estabilidad del sistema financiero. Como se desprende del art. 7.3, tal adquisición tiene por objeto facilitar la reestructuración de la entidad emisora y la adopción por parte de sus órganos de gobierno de los acuerdos necesarios para llevarla a cabo. El no reconocimiento de derechos de voto al FROB conllevaría la imposibilidad de garantizar que los fondos públicos aportados por ese organismo se destinen efectivamente a acometer la reestructuración aprobada por el Banco de España, con el consiguiente peligro para la solvencia de la entidad y, en caso de riesgo sistémico, para la estabilidad del sistema financiero.

No puede pues tacharse de inconstitucional que, en un contexto de crisis sistémica de proporciones extraordinarias, en la que todo el sistema financiero puede verse comprometido en su credibilidad y, como consecuencia de ello, en su propia liquidez y solvencia, el legislador estatal reconozca derechos políticos al FROB, pese a que ello suponga una variación del régimen jurídico de las cuotas participativas que con carácter general caracteriza a este tipo de valores, tanto en la norma estatal (Ley 13/1985, de 25

de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones e información de los intermediarios financieros) como en la norma autonómica (Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de cajas de ahorro de Extremadura).

Interesa asimismo destacar que la modificación introducida por el art. 26.3 del Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, contribuye a reforzar la constitucionalidad del apartado impugnado al asegurar la estabilidad de los porcentajes autonómicos legalmente previstos.

b) En el régimen excepcional del art. 8 del Real Decreto-ley 9/2009, tercera fase o mecanismo extraordinario de intervención, la autorización de fusión que, en régimen ordinario, correspondería a la Comunidad Autónoma, en el caso de las cajas de ahorro, y al Ministerio de Economía y Hacienda, en el caso de las restantes entidades de crédito, se sustituye por un informe preceptivo, desplazándose en ambos casos la facultad de aprobación al Banco de España, porque prevalece el fin último de sanar las entidades que están provocando la sangría del sistema financiero.

El presupuesto de hecho del art. 9 de la Ley de Extremadura 8/1994 resulta claramente muy distinto al que permite la aplicación de los arts. 7 y 8 del Real Decreto-ley 9/2009, y los requisitos necesarios para obtener la autorización autonómica de fusión, concebidos para situaciones de normalidad o, incluso, de crisis ordinarias, resultan difícilmente compatibles con la finalidad de solventar la crisis de una entidad de crédito, en este contexto excepcional con riesgos sistémicos.

En dicho contexto, la doble autorización supondría que la decisión se comparte entre dos autoridades, lo que supondría de facto desplazar del Banco de España a la Comunidad Autónoma el centro decisorio que determine la solución a una situación de excepcional gravedad, puesto que la decisión autonómica podría vetar, desde la perspectiva de intereses puramente regionales, la solución que resulte óptima conforme al criterio del organismo técnicamente cualificado, que tiene encomendada la salvaguarda del sistema financiero.

Incluso en este supuesto excepcional, no hay total negación de la competencia de la Comunidad Autónoma, pues los intereses regionales defendidos por ésta están presentes a través del intenso mecanismo de colaboración del informe preceptivo, en escrupulosa igualdad de trato con los órganos estatales competentes para autorizar las fusiones de bancos en situaciones ordinarias. Las perspectivas de ambas autoridades se incorporan así a la decisión final a través de los correspondientes informes, pero corresponde al Banco de España la responsabilidad de adoptar la solución que repare el sistema financiero en crisis, cuya competencia prevalece por ser el organismo central específicamente diseñado para velar por la estabilidad del sistema financiero.

c) Los razonamientos anteriores resultan adecuados y suficientes para rebatir la inconstitucionalidad por conexión que la demanda imputa a las disposiciones finales tercera y sexta del Real Decreto-ley 9/2009.

C. Alegaciones relativas a los preceptos impugnados por el Consello de la Xunta de Galicia en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2603-2010.

a) En las dos primeras fases del proceso de reestructuración, el Real Decreto-ley 9/2009 no introduce novedad alguna, y la regulación del art. 6 respeta plenamente las competencias autonómicas, no suponiendo modificación de su participación en el régimen ordinario de tratamiento de las crisis de las entidades de crédito. No puede tacharse de inconstitucional que el legislador estatal no mencione expresamente en la regulación de esta primera fase del proceso de reestructuración las intervenciones previstas en la normativa autonómica. Si bien la norma impugnada prescribe la presentación de un plan de actuación por la correspondiente entidad, para su elaboración podrá acudir a la información de la que disponga la Comunidad Autónoma y, en todo caso, para la efectividad de las medidas que el mismo detalle se requerirá la autorización autonómica exigible según la legislación gallega aplicable.

La atribución en exclusiva al Banco de España de la competencia para evaluar las dificultades de viabilidad de una entidad y determinar si ha de presentar o no el plan de actuación, así como para su aprobación y modificación, encaja dentro de lo básico, ya que tal intervención garantiza la aplicación de una política financiera uniforme, y es resultado del carácter del Banco de España como garante y controlador del buen funcionamiento y solvencia de las entidades de crédito. Se trata de que exista un criterio unitario y superior que no dañe la seguridad del sistema económico y financiero del país, para lo que resulta preciso un análisis global de la trascendencia que la debilidad de la situación de la entidad tiene para el conjunto de las entidades y de la actividad financiera nacional, análisis que resultaría claramente obstaculizado si se admitiese la intervención de las Comunidades Autónomas atendiendo a criterios exclusivamente comunitarios. Sólo el Banco de España, conocedor de la situación de todas las entidades de crédito de nuestro sistema financiero, puede conciliar los diversos intereses autonómicos en juego, desde una perspectiva general y una especialización técnica, ante el riesgo de una crisis sistémica de proporciones extraordinarias.

b) No puede admitirse la existencia de vulneración competencial alguna en las previsiones del art. 7. La designación del FROB como administrador provisional de las entidades cuyas dificultades hagan peligrar su viabilidad, además de resultar razonable teniendo en cuenta que será el FROB el que aportará la mayor parte de los fondos necesarios para llevar a cabo el proceso de reestructuración, descansa en razones similares a las que justifican la atribución a los fondos de garantía de depósitos de la condición de liquidadores de las entidades de crédito, reconocidas en la STC 48/1988, FJ 26, que condiciona las eventuales competencias autonómicas a su compatibilidad con las medidas adoptadas por el Estado.

No puede ignorarse la negativa afección que para el conjunto del sistema financiero supondría compartir con la Comunidad Autónoma, atenta a intereses eminentemente regionales, la administración provisional de una entidad con dificultades, porque restaría prioridad a la finalidad de restablecer la confianza y la estabilidad del sistema financiero. Nuevamente, el contexto de crisis sistémica justifica como solución óptima a tal situación de excepcional gravedad la intervención de un organismo técnicamente cualificado como es el FROB.

c) El art. 8 sustituye la autorización autonómica o estatal por un informe preceptivo, debiendo precisarse que tal sustitución sólo operará, además de en las operaciones de fusión, en las adquisiciones de participaciones significativas y en las modificaciones estatutarias, pero sólo cuando las mismas traigan causa de dichas operaciones de fusión. La inobservancia que se denuncia del art. 54 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia y de la disposición adicional quinta LORCA es consecuencia de que el supuesto de hecho de aplicación de estos preceptos concurre en una situación de normalidad o incluso de crisis ordinaria, en tanto que el precepto impugnado opera cuando no existe otra posibilidad de afrontar la crisis de una o varias entidades de crédito, existiendo el evidente riesgo de crisis sistémica, en cuyo caso rige la legislación extraordinaria o excepcional.

El supuesto de hecho del art. 54 de la Ley autonómica resulta claramente muy distinto al de aplicación de los arts. 7 y 8 del Real Decreto-ley 9/2009, como se desprende del análisis de los requisitos indispensables para obtener la autorización autonómica de fusión, difícilmente compatibles con la finalidad de solventar la crisis de una entidad de crédito, en la que sólo cabe dar absoluta prioridad al sostenimiento del sistema financiero, reiterándose los argumentos que al respecto han quedado resumidos en el antecedente 20.B.b).

En cuanto a la intervención del Banco de España en cuestiones organizativas, tales como la proporción de las diferentes entidades representadas en los órganos de gobierno de las cajas de ahorro, la jurisprudencia constitucional entiende que no es posible separar, como ámbitos competenciales diferentes, los aspectos organizativos de los relacionados con la actividad de las entidades de crédito, habiendo reconocido expresamente la posibilidad de que las bases alcancen a regular aquéllos (SSTC 48/1988, FJ 3, y 49/1988, FJ 2).

En todo caso, la Comunidad Autónoma podrá manifestar su criterio sobre tales cuestiones organizativas a través del mecanismo de informe preceptivo, sobre el que se alega cuanto ha quedado resumido en el antecedente 20.B.b), añadiendo que el Tribunal Constitucional ha distinguido claramente entre la incidencia competencial de ambos tipos de informe, preceptivo y vinculante (SSTC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7, 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5, 118/1996, de 27 de junio, FJ 22, 124/2003, de 19 de junio, FJ 4), debiendo prevalecer el título competencial del Banco de España, como organismo central específicamente diseñado para velar por la estabilidad del sistema financiero, que no puede resultar desplazado mediante el mecanismo codecisorio del informe vinculante, ni mucho menos con el mantenimiento de la autorización autonómica del plan de reestructuración.

d) Carece de consistencia el reproche dirigido a los preceptos impugnados por discriminar en su regulación entre las cajas de ahorro y el resto de las entidades de crédito, si se tiene en cuenta que, conforme al art. 54 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, la autorización autonómica sólo resulta exigible en las fusiones de las primeras.

D. Alegaciones relativas a los preceptos impugnados por la Comunidad de Madrid en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2644-2010.

a) Aunque, formalmente, la demanda impugna los arts. 7 y 8 y la disposición final sexta del Real Decreto-ley 9/2009, la realidad es que únicamente se dirige contra la calificada como tercera fase o mecanismo extraordinario de intervención y, en particular, contra el art. 8.1. El art. 7 únicamente se impugna por la remisión del art. 8 al plan previsto en el art. 7, mientras que la disposición final sexta se discute por atribuir carácter básico a un precepto, el art. 8, que, a entender de la demanda, desborda el ámbito material de lo básico.

b) El supuesto de hecho de aplicación de la disposición adicional quinta LORCA, que, contra lo que afirma la demanda, no ha sido tácitamente derogada por el Real Decreto-ley 9/2009, es diverso al del art. 8 de éste, que opera cuando no exista otra posibilidad de afrontar la crisis de una o varias entidades de crédito, con el evidente riesgo de crisis sistémica. La disposición adicional quinta LORCA rige plenamente en situaciones de normalidad o de crisis ordinarias, como resulta de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 9/2009, que hace mención expresa de los instrumentos adicionales para una situación que no puede calificarse de normal.

Por lo mismo, el art. 8 del Real Decreto-ley 9/2009 no hace desaparecer las competencias ejecutivas contenidas en el art. 14 de la Ley de Madrid 4/2003, cuyo presupuesto de hecho es diferente, como se comprueba en el examen de su apartado 2, que regula los requisitos necesarios para obtener la autorización autonómica de fusión, algunos de los cuales son difícilmente compatibles con la finalidad de solventar la crisis de una entidad de crédito: en el supuesto de una excepcional crisis con riesgos sistémicos, debe prevalecer el fin último de sanear las entidades que están desestabilizando el sistema financiero, sin que la última salida viable tras el fracaso de todos los instrumentos ordinarios de intervención pueda quedar condicionada a la garantía de la estabilidad laboral de las plantillas, o incluso a la equiparación de las condiciones económicas de los trabajadores de las entidades fusionadas. Parece claro que, en la exigencia de estos requisitos, el legislador autonómico está pensando en las fusiones que se producen en situaciones de normalidad, o en crisis ordinarias. Nunca en una crisis extraordinaria en la que, por definición, sólo cabe dar absoluta prioridad al sostenimiento del sistema financiero.

c) No cabe comparación con las crisis precedentes citadas en la demanda, en las que no se suprimió la autorización autonómica, porque nunca antes había existido una crisis financiera que afectara directamente a las cajas de ahorro –crisis que por primera vez cuestiona su supervivencia–, ni tiene parangón en otras previas, como se desprende de las comunicaciones de la Comisión Europea 2008/C 270/02 y 2009/C 10/03 que enmarcan las previsiones del Real Decreto-ley 9/2009.

Las herramientas excepcionales de los arts. 7 y 8 se establecen como último recurso que sólo se activa para evitar la caída en una crisis multiorgánica de incalculables consecuencias para el sistema financiero y, en última instancia, para toda la economía nacional, pues en la configuración de las economías modernas el desplome de aquél arrastra a todo el modelo económico. Son, por tanto, instrumentos finales de los que se dota el sistema, que deben estar previstos por si fuera necesaria su activación, lo que justifica su extraordinaria y urgente necesidad aunque no hayan sido aplicados en los primeros nueve meses de vigencia del Real Decreto-ley 9/2009. Que otras crisis hayan podido solucionarse con instrumentos ordinarios, no justifica que no hayan de existir otros extraordinarios o de excepción para el caso de que aquéllos no basten.

d) Frente a la supresión de la autorización autonómica, no resulta contradictoria la mención del art. 8 del Real Decreto-ley 9/2009 a las autorizaciones en materia de defensa de la competencia. En primer lugar, tal mención debe entenderse por referencia al control de las ayudas públicas derivadas de la intervención del FROB en un proceso de reestructuración de una entidad de crédito en dificultades, encuadrándose por tanto en el marco de las comunicaciones de la Comisión Europea ya citadas, evitando que las medidas adoptadas puedan dar lugar a eventuales sanciones comunitarias. La comunicación 2008/C 270/02 ya instaba a que las «medidas no gener[en] distorsiones innecesarias de la competencia entre instituciones financieras que operan en el mercado», fijando criterios para prevenir «falseamientos indebidos de la competencia». La comunicación 2009/C 10/03 se orienta directamente, desde su enunciado, a establecer «salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia». Las excepcionales medidas del Real Decreto-ley 9/2009 se enmarcan en una respuesta común de los países de la Unión Europea frente a la crisis financiera, dada la interconexión de los diversos sistemas, y tal respuesta común prevé solventar la crisis evitando un excesivo falseamiento de la competencia.

En segundo lugar, la referencia a las autorizaciones exigidas en materia de defensa de la competencia debe entenderse en el marco del control administrativo de las operaciones económicas de concentración, de modo que se eviten falseamientos indebidos de las condiciones de oferta y demanda de un determinado mercado.

En ambas perspectivas, las conclusiones son consecuencia del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, y tienen plasmación en normativa comunitaria (Reglamento (CE) núm. 139/2004, del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas), sobre la que el legislador nacional no tiene capacidad de regulación, lo que justifica su excepción en el régimen establecido en el Real Decreto-ley 9/2009.

Por lo demás, se reiteran los argumentos resumidos en el antecedente 20.B.b).

e) En cuanto a la supresión de la autorización autonómica en relación con la caja de ahorros saneada que interviene en la fusión, la demanda parte de la errónea premisa de que, ante una crisis excepcional de carácter sistémico, el sistema es fraccionable, de forma que puedan tomarse en cuenta los diversos intereses comunitarios. Precisamente el riesgo sistémico significa que no existe entidad de crédito que pueda sentirse ajena a la crisis, pues todo el sistema financiero se ve comprometido en su credibilidad y, en consecuencia, en su propia liquidez y solvencia. En una crisis de tales proporciones, sólo el Banco de España puede conciliar los diversos intereses autonómicos en juego, buscando y ejecutando la solución que garantice el sostenimiento y estabilidad de todo el sistema financiero, y la solvencia y viabilidad de las entidades implicadas.

f) La denuncia del total desplazamiento de la competencia exclusiva autonómica en materia de cajas de ahorro se compadece mal con el Real Decreto-ley 9/2009, pues, en situaciones de normalidad o en crisis ordinarias, la Comunidad Autónoma mantiene la totalidad de sus competencias. Sólo se exceptúa la autorización autonómica en el caso de fusiones acordadas en el marco de un plan de reestructuración en situación de crisis extraordinaria, y tal excepción está absolutamente justificada y amparada por el carácter supraterritorial de una crisis sistémica.

Con invocación de la jurisprudencia constitucional que distingue la incidencia competencial de los informes de carácter precepto o vinculante (citada en el antecedente 20.C.c), se destaca que el informe preceptivo que aquí se regula no es de carácter meramente nominal. La brevedad del plazo para emitirlo se justifica por el estado de necesidad que se trata de afrontar con la aprobación y ejecución del plan de reestructuración, y nada impide que el Banco de España module el mismo en atención a los informes preceptivos que se emitan.

g) En cuanto al carácter temporalmente indefinido de las previsiones del Real Decreto-ley 9/2009, su carácter excepcional no viene dado por su vigencia temporal, sino por el supuesto de hecho en el que procede aplicar tal mecanismo de intervención, teniendo además en cuenta que la propia comunicación de la Comisión Europea de 2008, citada, aceptó que «actualmente es imposible predecir la duración de los problemas extraordinarios actuales en los mercados financieros, y que para restablecer la confianza puede ser imprescindible señalar que una medida durará mientras la crisis continúe».

h) El supuesto de hecho de la aplicación de la LDIEC y de las dos primeras fases del Real Decreto-ley 9/2009 está constituido por una crisis ordinaria, pero la tercera fase de éste sólo se activa ante una crisis extraordinaria; esto es, ante un supuesto de hecho distinto. No puede estar más justificado que el legislador básico estatal, ante situaciones de crisis de consecuencias tan graves como las que afectan a las entidades de crédito, prevea diversos niveles de intervención activadas sucesivamente, adaptándose al grado de intensidad de la crisis. Y sólo el Banco de España, único organismo que dispone de directa información sobre todas las entidades de crédito y que es el que tiene encomendada la garantía de la estabilidad y solvencia del sistema, puede decidir cuándo se activa uno u otro mecanismo.

E. Alegaciones relativas a los preceptos impugnados por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2681-2010.

a) Aunque, formalmente, la demanda impugna el art. 8 y la disposición final sexta del Real Decreto-ley 9/2009, la realidad es que únicamente se dirige contra la calificada como tercera fase o mecanismo extraordinario de intervención y, en particular, contra el art. 8.1.

La disposición final sexta se discute por atribuir carácter básico a un precepto, el art. 8, que, en el decir de la demanda, desborda el ámbito material de lo básico. Además, se considera inconstitucional por no cumplir con el requisito formal de concretar qué título competencial de los invocados habilita específicamente la aprobación del mencionado art. 8. Tal alegación resulta infundada atendiendo a la doctrina constitucional (STC 233/1999, de 13 de diciembre).

b) Debe refutarse por errónea e inconstitucional la tesis según la cual el EAC 2006 ha desplazado competencias básicas ejercitadas conforme al art. 149.1.11 CE. Sólo el Estado, titular de la competencia básica, puede determinar si las bases son uniformes o si existen razones para dejar un margen de especialidad, como manifiesta la doctrina constitucional desde sus inicios (en materia de ordenación del crédito y la banca, STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; sobre el concepto de bases, SSTC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4, y 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4).

Un Estatuto de Autonomía, por tanto, no puede ser el instrumento para el desplazamiento o la inaplicación en la Comunidad Autónoma de las competencias básicas estatales, impidiendo que éstas cumplan su función de común denominador de ámbito nacional (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FFJJ 7 y 14).

Por otra parte, los preceptos del EAC 2006 que recogen las competencias autonómicas en la materia son perfectamente respetuosos con la Constitución y la doctrina del Tribunal, a las que no pretenden contrariar, como ponen de relieve las menciones del art. 120 al art. 149.1, 11 y 13 CE, así como a las actividades de inspección y sanción que corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda o al Banco de España (apartado 4), y del art. 126.3 a los «actos de ejecución reglados», transparente manera de reconocer que en esta materia las bases estatales comprenden actos de ejecución discrecionales.

Por tanto, el EAC 2006 impone que la Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, respete las normas básicas estatales derivadas del art. 149.1 CE, en los términos en que han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional.

c) Sobre la pretendida compatibilidad de la autorización autonómica de fusión con la intervención del Banco de España, ciertamente la STC 96/1996, FJ 12, señaló que las medidas de intervención y sustitución previstas en la LDIEC, de carácter básico, no alteran las conclusiones de la jurisprudencia anterior acerca de la validez de las medidas de intervención que puedan adoptar las Comunidades Autónomas con arreglo a su propia legislación, siempre y cuando sean compatibles con la eventual intervención estatal.

Sobre el alegato de la demanda, apoyado en que el mecanismo extraordinario del art. 8 del Real Decreto-ley 9/2009 sí es compatible con las autorizaciones exigidas por la legislación en materia de defensa de la competencia, se reiteran los argumentos resumidos en el antecedente 20.D.d).

En cuanto a la incompatibilidad de la autorización autonómica de fusión con la intervención del Banco de España, y el mecanismo del informe preceptivo, cabe remitirse al resumen de alegaciones contenido en el antecedente 20.B.b).

d) Contra lo que se afirma en la demanda, el art. 8 no excluye la integridad de las actuaciones autonómicas, pues en circunstancias normales, e incluso en crisis ordinarias, las Comunidades Autónomas mantienen sus facultades autorizatorias de fusiones en los mecanismos de intervención de la LDIEC, en los instrumentos previstos en la normativa reguladora de fondos de garantía de depósitos y en las dos primeras fases de los procedimientos establecidos en el Real Decreto-ley 9/2009. Sólo se produce la excepción en el marco de un plan de reestructuración en una situación de crisis extraordinaria con riesgo sistémico, lo que se justifica por el carácter supraterritorial de una crisis de esta naturaleza.

E incluso en este supuesto no se produce el total desapoderamiento, pues no cabe minimizar el intenso mecanismo colaborativo del informe preceptivo y no vinculante, invocando la jurisprudencia constitucional ya citada en el antecedente 20.C.c).

e) Respecto de lo que la demanda califica como desproporcionada exclusión de la competencia autonómica respecto de entidades saneadas, se reiteran los argumentos resumidos en el antecedente 20.D.e).

f) En cuanto al carácter temporalmente indefinido de la exclusión de la competencia autonómica de autorización de las fusiones, cabe remitirse al resumen de alegaciones recogido en el antecedente 20.D.g).

g) Sobre los límites que impone el art. 86 CE, con arreglo a la reiterada doctrina constitucional [por todas, SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2 b); 23/1993, de 21 de enero, FJ 2, y 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 8], nada impide que la competencia básica estatal se ejerza a través de un decreto-ley, que no se dirige a regular directamente el régimen de las Comunidades Autónomas, sino a disciplinar la forma de ejercicio de una competencia básica estatal, incidiendo, como no puede ser de otra forma, en la autonómica de desarrollo.

h) En cuanto al art. 116 CE, resulta obvio que el Real Decreto-ley 9/2009 poco tiene que ver con los supuestos de hecho de aplicación de los estados de alarma, excepción y sitio regulados en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sin que sea necesario demasiado razonamiento para justificar que pueden existir crisis que afecten a determinados sectores estratégicos y que exijan medidas extraordinarias, sin necesidad de activar alguno de los mecanismos previstos en el citado precepto constitucional.

21. El Pleno de este Tribunal, mediante ATC 147/2010, de 26 de octubre, acordó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad núms. 2603-2010, 2644-2010 y 2681-2010 al recurso de inconstitucionalidad núm. 2602-2010.

22. Por providencia de 22 de octubre de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los órganos de gobierno de la Junta de Extremadura, la Xunta de Galicia, la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Cataluña han interpuesto sendos recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, acumulados en este proceso constitucional mediante ATC 147/2010, de 26 de octubre. Con distinto alcance, como ha quedado pormenorizado a lo largo de los antecedentes, las Comunidades recurrentes consideran que esta disposición incurre en inconstitucionalidad por infracción del art. 86.1 CE, al entender que su contenido altera el régimen de las Comunidades Autónomas, y por vulneración de sus competencias estatutarias, particularmente las de naturaleza ejecutiva, en materia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito, así como las atinentes a las restantes entidades de crédito.

El Abogado del Estado solicita la desestimación de los recursos de inconstitucionalidad por estimar que la disposición impugnada no ha vulnerado el art. 86.1 CE ni desbordado las competencias exclusivas que corresponden al Estado al amparo de lo dispuesto por el art. 149.1.11 y 13 CE, según han sido interpretadas por la jurisprudencia constitucional.

2. Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes, hemos de delimitar el objeto de este proceso constitucional.

A) Los recursos de inconstitucionalidad fueron interpuestos previa la tramitación del procedimiento conciliatorio previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), concluyendo en una parcial resolución de discrepancias, como se deduce de las diferencias existentes entre los respectivos acuerdos sobre iniciación de las negociaciones y las pretensiones finalmente elevadas a este Tribunal.

Como hemos señalado en la STC 8/2012, de 18 enero, FJ 2 a), dichos acuerdos desempeñan una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior [en el mismo sentido, STC 174/2013, de 10 de octubre, FJ 2 a)]. No merece objeción alguna que el ámbito objetivo de un recurso de inconstitucionalidad no se extienda finalmente a la totalidad a los preceptos controvertidos en la fase conciliatoria, pues las negociaciones entre las partes pueden conducir a una avenencia total, pero también parcial, y tal es el sentido último que debe conferirse a la vía abierta por el art. 33.2 LOTIC. La función de delimitación que hemos atribuido al acuerdo regulado en dicho precepto constituye por tanto un marco de máximos, de modo que no pueden introducirse *ex novo* cuestiones ajenas al mismo en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en el plazo de nueve meses, plazo directamente asociado al procedimiento conciliatorio.

Advertido que el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura de 24 de septiembre de 2009 («BOE» de 6 de octubre de 2009) se refiere a los arts. 6, 7 y 8 del Real Decreto-ley 9/2009, en tanto que el suplico de la demanda fija el objeto del recurso en los arts. 7.8 y 8 y, por conexión, las disposiciones finales tercera y sexta, lo hasta aquí dicho resulta determinante para inadmitir el recurso de inconstitucionalidad núm. 2602-2010 en lo que se refiere a la impugnación de las disposiciones finales tercera y sexta del Real Decreto-Ley 9/2009, y ello sin perjuicio de que, dado que han sido recurridos por conexión, esta impugnación no sea autónoma.

B) Procede asimismo examinar en qué medida afecta a la pervivencia del objeto de este proceso constitucional la derogación del Real Decreto-ley 9/2009 por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, tras haber experimentado sucesivas modificaciones (Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, y Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo), y una previa derogación mediante el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto.

En primer lugar, tal derogación «no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de

la potestad de dictar Decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo» (STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2).

En segundo lugar, cuando lo que se trata en realidad es una controversia competencial, habremos de pronunciarnos sobre su titularidad en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva [por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)]. Esta circunstancia nos exige analizar si pervive la controversia competencial que constituye el sustrato común a los cuatros recursos de inconstitucionalidad, tomando en consideración a este efecto la normativa actualmente vigente.

a) El contraste de los arts. 6, 7 y 8 del Real Decreto-ley 9/2009 con la vigente Ley 9/2012 permite concluir que, pese a las importantes diferencias que presentan ambas normas tanto en su estructura como en su contenido y terminología, no ha hecho perder objeto a la controversia competencial, centrada en las facultades atribuidas al Banco de España y al fondo de reestructuración ordenada bancaria (FROB) en la gestión de las crisis de las entidades de crédito, y en su correspondiente incidencia en las competencias autonómicas que invocan las Comunidades Autónomas recurrentes. En ambas normas se atribuye al Banco de España la aprobación de los planes de actuación o reestructuración (arts. 6 y 8.1 del Real Decreto-ley 9/2009), o de actuación, reestructuración y resolución (arts. 7.3, 14.4 y 23.3 de la Ley 9/2012). La sustitución de los órganos de administración o dirección de la entidad de crédito, y la encomienda de estas funciones al FROB, es decisión del Banco de España (arts. 7.2 del Real Decreto-ley 9/2009 y 22.1 de la Ley 9/2012). Ambas normas disponen, en fin, que la aprobación por el Banco de España de los planes de reestructuración (actualmente de reestructuración y resolución) determinará que las concretas operaciones mediante las que se instrumenten no requerirán ninguna autorización administrativa ulterior en el ámbito de la normativa de las entidades de crédito (arts. 8.1 del Real Decreto-ley 9/2009 y 14.6 y 23.5 de la Ley 9/2012). Subsiste asimismo el trámite de solicitud de informe, previo a la aprobación de dichos planes, a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en que tengan su domicilio las cajas de ahorro y, en su caso, las cooperativas de crédito involucradas (arts. 8.2 del Real Decreto-ley 9/2009 y 14.5 y 23.3 de la Ley 9/2012).

b) Extremadura impugna el art. 7.8, que regula el derecho de representación del FROB en la asamblea general de una caja de ahorros cuando adquiera cuotas participativas en la misma, por resultar contrario a lo establecido en la disposición final tercera.4 de la Ley extremeña 8/1994, a cuyo tenor tales cuotas participativas carecen de todo derecho político.

Esta impugnación ha perdido objeto, toda vez que el art. 30.3 de la Ley 9/2012 suprime el régimen de adquisición de cuotas participativas y la consiguiente atribución de derechos de representación al FROB en la asamblea general, al imponer que, para ser beneficiarias de los instrumentos de apoyo financiero del FROB, las cajas de ahorros deberán traspasar previamente su actividad financiera a un banco con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorro.

c) No ha perdido objeto la impugnación de la disposición final sexta, al haber sido impugnada por conexión y, en el caso del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por motivos formales que se ven reproducidos en la disposición final decimonovena de la Ley 9/2012.

3. El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña imputan al Real Decreto-ley 9/2009 la infracción del límite establecido en el art. 86.1 CE, entendiéndolo que su contenido altera el régimen de las Comunidades Autónomas, al quedar éstas despojadas de sus competencias estatutarias. Como hemos recordado en la STC 1/2012, de 13 de enero, es doctrina reiterada de este Tribunal que «el examen de las infracciones que se refieren al art. 86 CE ha de ser prioritario en el orden de nuestro enjuiciamiento, toda vez que en este caso

las infracciones denunciadas inciden directamente sobre la validez de los preceptos impugnados y se cuestiona la legitimidad constitucional de su inclusión en una norma de urgencia ... de modo que, si se estimaran las alegaciones relativas al art. 86 CE, resultaría innecesario el examen de las restantes alegaciones» (FJ 3).

Hemos señalado que la expresión «régimen de las Comunidades Autónomas» utilizada en el art. 86.1 CE ha de ser interpretada en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen constitucional de las Comunidades Autónomas, del que forman parte los Estatutos de Autonomía y otras leyes estatales atributivas de competencias que integran el bloque de la constitucionalidad. Pero, «[m]ás allá de ese “régimen constitucional” el campo normativo de los Decretos-leyes se corresponde con la competencia legislativa del Estado, de modo que no existe obstáculo constitucional alguno para que el Decreto-ley, en el ámbito de la competencia legislativa que corresponde al Estado, pueda regular materias en las que una Comunidad Autónoma tenga competencias, pero en las que incida una competencia legislativa del Estado, siempre que esa regulación no tenga como fin atribuir competencias o delimitar positivamente la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, el ejercicio de las competencias de un ente puede afectar en alguna medida a las del otro. Pero cuando la Constitución veda al Decreto-ley ‘afectar’ al régimen de las Comunidades Autónomas, se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias mediante tal instrumento normativo, y no a cualquier regulación que indirectamente ‘incida’ en las competencias autonómicas. De otro modo, se vaciarían prácticamente de contenido los ámbitos de regulación sobre los que el Decreto-ley puede proyectarse, puesto que es muy difícil encontrar un objeto normativo en el que no incida de uno u otro modo alguna competencia autonómica» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 2; en el mismo sentido, STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 8). Específicamente, en diversas ocasiones hemos admitido que el decreto-ley puede ser un instrumento idóneo para dictar normativa básica (SSTC 23/1993, de 21 de enero; 225/1993, de 8 de julio, y 11/2002, de 17 de enero), siempre que se cumplan las restantes exigencias de orden formal y material predicables de las disposiciones de tal carácter.

Bajo estas premisas, este motivo de inconstitucionalidad, apenas argumentado por las Comunidades recurrentes, pero estrechamente relacionado con el sustrato competencial de la controversia trabada en torno al Real Decreto-ley 9/2009, no puede prosperar. El análisis del objeto, finalidad y contenido de la disposición, y particularmente de los preceptos impugnados, revela que ni afecta al régimen constitucional, ni atribuye o delimita positivamente la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas, por lo que se mueve dentro de los límites constitucionales que este Tribunal ha establecido en su interpretación del art. 86.1 CE.

La lectura de la disposición impugnada revela que su finalidad es articular la estrategia necesaria en materia de reestructuración bancaria en el contexto de la crisis financiera internacional, mediante el establecimiento de un proceso dirigido a incrementar la fortaleza y solvencia del sistema bancario español. Tiene por objeto «regular el régimen jurídico del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, los procesos de reestructuración de entidades de crédito y el refuerzo de los recursos propios de las mismas» (art. 1.1), invocando como títulos competenciales (disposición final sexta) los contenidos en el art. 149.1.6, 11 y 13 CE, que atribuyen al Estado competencias exclusivas en materia de legislación mercantil, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Los arts. 6, 7 y 8, foco principal de esta controversia competencial, regulan dichos procesos de reestructuración, estableciendo las competencias de los órganos estatales, concretamente del Banco de España y del FROB, competencias que se configuran en términos que permiten afirmar que, sin duda, estamos ante una norma que no atribuye o delimita positivamente la esfera de competencias autonómicas, si bien incide en las mismas. Pero de tal incidencia, habitual –y en ocasiones inevitable– cuando se trata de normas básicas que se proyectan sobre ámbitos materiales en los que el Estado dispone de competencias básicas, no cabe inferir la infracción del art. 86.1 CE por el expresado motivo de afectar al régimen de las Comunidades Autónomas.

Dicho de otro modo, el Real Decreto-ley 9/2009 constituye una norma a través de la cual el Estado ha ejercido determinadas competencias que le atribuye el art. 149.1 CE, y por tanto su constitucionalidad dependerá de lo que resulte de analizar su contenido en el marco del sistema material de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que es lo que cabalmente habremos de abordar en esta resolución.

4. Para encuadrar con carácter general el marco competencial del presente debate procesal, atendiendo al objeto y finalidad del Real Decreto-ley 9/2009, y más concretamente al contenido de los preceptos impugnados y a las habilitaciones constitucionales invocadas en su disposición final sexta, basta con reproducir la síntesis de nuestra doctrina contenida en la STC 235/1999, de 20 de diciembre, que, como recuerda su FJ 5, resulta de plena aplicación a las cajas de ahorro, en su condición de entidades de crédito [STC 48/1988, FJ 3 c)]:

«Es preciso significar en primer término, y como ya hiciéramos en la STC 197/1996, fundamento jurídico 4 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 y 128/1999, fundamento jurídico 7 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). 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 artículo 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; 144/1985, fundamento jurídico 4; 96/1984, fundamento jurídico 3).»

5. En lo que se refiere a las competencias invocadas por las Comunidades recurrentes y su interconexión con las estatales, el canon de enjuiciamiento ha sido ya determinado por este Tribunal, por lo que resulta suficiente una somera referencia a la jurisprudencia anterior.

a) Ya en la STC 96/1996 recordamos que el alcance de los títulos competenciales en materia de Cajas de Ahorro y cooperativas de crédito ha sido perfilado por sucesivas resoluciones de este Tribunal, señalando que «[l]as potestades de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro, en efecto, han sido aclaradas, y deslindadas de la competencia que corresponde a las instituciones centrales del Estado en virtud de los núms. 11 y 13 del art. 149.1 C.E., a partir de la STC 1/1982 sobre coeficientes de fondos públicos, cuya doctrina ha sido confirmada y extendida en diversos pronunciamientos, entre los que destacan las SSTC 48/1988 y 49/1988 sobre las Cajas de Ahorro y STC 135/1992 sobre coeficientes de inversión» (FJ 3).

b) La STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 3.c), recuerda que, «[e]specíficamente sobre cooperativas de crédito, hemos declarado en repetidas ocasiones que las competencias que sobre estos intermediarios financieros ostentan las Comunidades Autónomas deben conjugarse con la competencia estatal para la fijación de las bases de la ordenación del crédito (por todas, SSTC 204/1993, de 17 de junio, FJ 3, y 275/2000, de 16 de noviembre, FJ 4; sobre el alcance de esta competencia estatal, baste remitirnos ahora a la STC 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 3). Esta necesidad de conjugar los títulos competenciales citados dimana tanto de la literalidad de los preceptos estatutarios integrantes del bloque de constitucionalidad, como de la constatación de que estas entidades, aun siendo, en principio, englobables en el género común de las cooperativas, la especialidad dimanante de su actividad crediticia las ha asimilado y terminado por incorporar al género de las entidades o establecimientos de crédito (STC 155/1993, de 6 de mayo, FJ 1; en parecidos términos, STC 204/1993, de 17 de junio, FJ 2). Bien es cierto que las mismas ‘presentan una faceta o dimensión de notable importancia en cuanto a la planificación y ordenación económica regional, así como una dimensión social que (en línea de lo que ya afirmamos respecto de las Cajas de Ahorro en la STC 48/1988, FJ 2) otorga a estas entidades una innegable especificidad que trasciende el título referente a la ordenación del crédito» (STC 134/1992, de 5 de octubre, FJ 3; con posterioridad, STC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 19). Especificidad, en fin, que resulta del hecho de que «en el régimen jurídico de estos intermediarios financieros confluyen aspectos crediticios y cooperativos, en los que, a su vez, inciden componentes laborales y mercantiles (SSTC 134/1992, de 5 de octubre, FJ 2, y 155/1993, de 3 de mayo, FJ 3)» (STC 275/2000, de 16 de noviembre, FJ 4).

c) En la citada STC 96/1996 recordamos que, pese a la dualidad competencial existente, y a la diferente efectividad que puede atribuirse a los títulos estatutarios de las Comunidades recurrentes relativos a la materia «ordenación del crédito y la banca», ésta «engloba cuestiones relativas tanto a la estructura y organización, como a las funciones y actividad externa de las entidades de crédito, entidades que desbordan el círculo de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito», quedando comprendida en esa actividad, «entre otras, las normas de ordenación y disciplina de obligada observancia para ellas» (FJ 19).

d) La STC 31/2010, de 28 de junio, se ha pronunciado sobre los arts. 120 y 126 Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) invocados en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en términos que resultan relevantes para este proceso constitucional, particularmente en atención a lo alegado por esta Comunidad Autónoma sobre la incidencia de la reforma estatutaria de 2006 en la delimitación de competencias perfilada por anteriores resoluciones de este Tribunal. Por tanto, resulta oportuno recordar lo esencial de dicha resolución, recogido en su fundamento jurídico 67.

En relación con el art. 120.1, señalamos que «las competencias estatales, de las que el propio precepto estatutario impugnado hace salvedad expresa, se proyectan sobre los diversos segmentos materiales o contenidos incluidos en la competencia de la Generalitat, debiendo entenderse que la expresión “en todo caso” que encabeza el listado de competencias autonómicas tiene un alcance puramente descriptivo que no impide la proyección sobre ellas de las competencias estatales».

Respecto del art. 120.2, precisamos en el mismo fundamento jurídico que dicho precepto «formaliza la competencia autonómica como “competencia compartida” y ello, de acuerdo con nuestro enjuiciamiento del art. 111 EAC (fundamento jurídico 60), significa que este tipo de competencia se configura y ejerce “en el marco de las bases que dicte el Estado”.» Pero precisamos a continuación que la referencia a los «principios, reglas y estándares mínimos» que pretenden configurar las bases estatales es inconstitucional y nula, pues «al definir la competencia autonómica el Estatuto no puede determinar el modo de ejercicio ni el alcance de las competencias exclusivas del Estado». Idéntica conclusión alcanzamos en el fundamento jurídico 72 respecto del art. 126.2 EAC, en cuanto a la inconstitucionalidad y nulidad de «la fijación por el precepto impugnado de la forma de ejercicio por el Estado de sus competencias sobre la legislación básica».

De la atribución de competencia a la Generalitat sobre disciplina, inspección y sanción de las «Cajas de Ahorro con domicilio en Cataluña» (art. 120.3 EAC), competencia compartida con el Estado, «resulta su sometimiento a las bases que el Estado dicte ex art. 149.1.11 y 13 CE, que incluirán naturalmente el establecimiento de los puntos de conexión que ordenan la materia. Por tanto, el precepto estatutario no cierra el paso a que la normativa estatal básica ex art. 149.1.11 y 13 CE enuncie con plena libertad de configuración los puntos de conexión que hayan de delimitar, en su caso, el alcance supraterritorial de la competencia autonómica en su dimensión normativa, asegurando la integración de los subordenamientos autonómicos en el seno del Ordenamiento del Estado en su conjunto».

Finalmente, concluimos que la colaboración con el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España en las actividades de inspección y sanción de las cajas de ahorro, prevista en el art. 120.4 EAC «de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal», no produce quebranto alguno en las competencias estatales, porque «la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado es uno de los pilares esenciales del correcto funcionamiento del Estado autonómico», y «porque dicho criterio se somete a lo que al respecto disponga la legislación estatal, de suerte que será la ley estatal la que determine, en su caso, las modalidades de dicha cooperación y su alcance, que, por lo demás, en nada afectan a las competencias de coordinación del Estado en esta materia».

e) Finalmente, en el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en virtud de nuestra doctrina relativa al *ius superveniens* habremos de tener en cuenta la reforma estatutaria aprobada mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, en cuya virtud los títulos competenciales a considerar están contenidos actualmente en el Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE), arts. 9.1.10 (competencia exclusiva en materia de cajas de ahorro e instituciones de crédito cooperativo, en el marco de la ordenación general de la economía y del crédito) y 10.1.3 (competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de ordenación del crédito y la banca).

6. Antes de iniciar el examen de las concretas impugnaciones dirigidas al articulado del Real Decreto-ley 9/2009, resulta conveniente exponer el contexto que da lugar a su aprobación, sobre todo teniendo en cuenta que la tesis del Abogado del Estado en defensa de su constitucionalidad se apoya, insistentemente, en su carácter de mecanismo excepcional o extraordinario para hacer frente al potencial riesgo sistémico que presenta la crisis financiera.

a) Por referencia a las alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, debemos dejar sentado de antemano que tal situación excepcional no guarda relación alguna con el art. 116 CE ni con la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, pues más allá de la mera –y aquí irrelevante– coincidencia semántica, es palmario que no estamos ni ante los supuestos de hecho ni ante el cauce regulados para la declaración de un estado de excepción.

b) La naturaleza extraordinaria o excepcional de la crisis financiera internacional en cuyo contexto se dicta el Real Decreto-ley 9/2009 aparece explícitamente reflejada en su preámbulo, elemento importante a tener en cuenta en las operaciones de encuadramiento competencial (por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 7). En el mismo se expone

cómo el sistema bancario español no ha sido inmune a dicha crisis, que ha supuesto desde sus comienzos un drástico endurecimiento del acceso a la financiación de mercado y a la liquidez, unido a un deterioro de activos, especialmente de aquellos relacionados con la exposición al sector de promoción inmobiliaria. Según el diagnóstico de ese momento, junto a las entidades que mantienen una sólida posición que les puede permitir, con un grado de certeza razonable, seguir afrontando la crisis sin necesidad de apoyo público, «podría haber algunas que pudieran llegar a ver comprometida su viabilidad en los próximos meses, debido a la interacción de la persistencia de problemas de liquidez y financiación con el deterioro relativo de sus activos, aumento notable de la dudosa y disminución de su negocio, consecuencia tanto de la duración, intensidad y extensión de la crisis, como de la fuerte caída de la actividad económica provocada por la misma».

c) Los instrumentos diseñados en el Real Decreto-ley 9/2009 no sustituyen, sino que complementan a los mecanismos de intervención ordinaria. Así lo explica su preámbulo, al destacar que, en esta situación, junto a las herramientas disponibles para afrontar crisis individuales de un determinado número de entidades en circunstancias normales, «se hace necesario tener previstos instrumentos adicionales y la utilización de recursos públicos, en caso de que se diesen las circunstancias que hicieran necesaria su utilización, pues la resolución desordenada del proceso podría producir contagio, pérdida de confianza y una restricción adicional del crédito, afectando a la capacidad del sistema financiero de cumplir sus funciones económicas y produciendo, en definitiva, lo que se conoce como riesgo sistémico».

d) La excepcional gravedad de la crisis financiera reviste, a estas alturas, caracteres de notoriedad. Un año después de la aprobación de la disposición aquí enjuiciada, el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorro, expone en su preámbulo que el proceso de reestructuración emprendido por las mismas, en buena parte con el apoyo financiero del FROB, afecta ya en ese momento a tres cuartas partes del sector, habiendo producido una sustancial reducción del número de entidades en el sector «en beneficio de la eficiencia del mismo y su solidez para el futuro». Tras una acelerada evolución legislativa, la exposición de motivos de la Ley 9/2012 constata la subsistencia de la crisis, que ha dado lugar al programa de asistencia a España para la recapitalización del sector financiero acordado en el seno del Eurogrupo. Éste se basa, a su vez, en la Decisión del Consejo, de 23 de julio de 2012, dirigida a España, sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera (2012/443/UE), cuyo preámbulo explica cómo el «estallido de la burbuja inmobiliaria y del sector de la construcción y la recesión económica subsiguiente han afectado adversamente al sector bancario español» que, «a excepción de unas cuantas grandes entidades de crédito diversificadas a nivel internacional», ha «perdido en gran medida el acceso a los mercados de financiación mayorista en condiciones asequibles y, de esta forma, se han hecho muy dependientes de la refinanciación del Eurosistema» quedando «su capacidad de tomar fondos prestados ... seriamente limitada por los efectos de la degradación de sus calificaciones crediticias sobre la disponibilidad de garantías». Continúa reconociendo que, pese a su importancia, las medidas adoptadas por las autoridades españolas, entre ellas la reestructuración del sector de las cajas de ahorro, «no han sido suficientes para reducir la presión del mercado», que incide asimismo en el aumento de los costes de financiación de la deuda soberana española, por lo que «la reestructuración y recapitalización global del sector bancario constituye un importante elemento para reducir la presión sobre la hacienda pública española», añadiendo que el «aumento de la resistencia a largo plazo del sector bancario español es esencial para preservar la estabilidad financiera de España y limitar el riesgo de contagio de las tensiones financieras a otras economías de la zona del euro y, de esta forma, evitar efectos adversos sobre el funcionamiento adecuado de la economía y de la unión económica y monetaria».

e) De todo ello se desprende que el Real Decreto-ley 9/2009 constituye una norma que ha cubierto una fase temporal en el seno de un proceso de reestructuración bancaria aún en curso, directamente ligado a una crisis financiera internacional caracterizada por

su extraordinaria gravedad y su potencial riesgo sistémico, como sostiene el Abogado del Estado. En todo caso, «la vigencia temporal o indefinida de la medida no resulta relevante a la hora de determinar su carácter básico, pues esta dimensión temporal de la norma forma parte del margen de apreciación del legislador estatal, en función de consideraciones técnicas o de oportunidad que no corresponde juzgar a este Tribunal» (STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 5).

7. Por referencia a nuestra anterior doctrina, lo expuesto en el fundamento jurídico anterior resulta determinante a la hora de perfilar el canon de enjuiciamiento aplicable al examen de constitucionalidad de los instrumentos excepcionales de intervención regulados en el Real Decreto-ley 9/2009, que como se ha expuesto no sustituyen, sino que coexisten, con el régimen de control e intervención ordinario de las entidades de crédito.

Por una parte, como dijimos en la ya citada STC 235/1999, «las bases de la ordenación del crédito pueden ser 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 puedan ser adoptados por instancias que no tengan a su cuidado intereses peculiares distintos a los puramente generales” [STC 178/1992, fundamento jurídico 2; y, en igual sentido, SSTC 87/1993, fundamento jurídico 5; 155/1993, fundamento jurídico 6; 204/1993, fundamento jurídico 5; 37/1997, fundamento jurídico 5.º y 133/1997, fundamento jurídico 4 B)].» (FJ 3).

Por otra parte, «si por “supuestos excepcionales” entendemos aquellos en los que es imprescindible una intervención inmediata de la Administración general del Estado, autorizando o ejecutando directamente determinados proyectos, que se presentan, de este modo, como obligados remedios de urgencia con los que atender a situaciones extraordinarias y de imposible previsión, resulta que la calificación de tales proyectos como ‘exceptuables’ adquiere un sentido específico y directamente vinculado a un particular entendimiento de lo excepcional que, por su mayor grado de concreción, permite una delimitación negativa de los respectivos títulos competenciales, sin menoscabo de las competencias autonómicas [SSTC 33/1982, fundamento jurídico 3, 198/1991, fundamento jurídico 3 j), y 329/1993, fundamento jurídico 4]» (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 13).

8. Deben descartarse en bloque los reproches de inconstitucionalidad sustentados en la vulneración de la legislación autonómica, pues tal planteamiento desenfoca por completo el análisis de constitucionalidad propio de este proceso. Como hemos señalado en la reciente STC 146/2013, de 11 de julio, «es doctrina reiterada de este Tribunal que no puede pretenderse que el previo ejercicio de una competencia autonómica en una materia compartida entre el Estado y las Comunidad Autónoma impida o limite al Estado el pleno ejercicio de sus competencias (SSTC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2, y 207/2012, de 14 de noviembre, FJ 5)» (FJ 4), con cita de la doctrina recogida en la STC 69/2013, que 14 de marzo, a cuyo tenor «[t]al línea argumental debe ser descartada con carácter general, pues resulta evidente que con ella se invierte la relación existente entre la legislación básica y la legislación autonómica de desarrollo. Es la segunda la que debe acomodarse a la primera, siempre que ésta reúna la doble exigencia material y formal con que nuestra jurisprudencia ha caracterizado la legislación básica, y a ese marco básico, que está sujeto a variaciones y modificaciones, queda sometida en todo momento la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Como hemos señalado recientemente en cuanto a la variabilidad de las bases estatales, la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado, “con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica” (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8), pues “no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia

autonómica en una materia ... produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias ... De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas" [STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)].» (FJ 3).

9. Iniciando ya el análisis de los concretos preceptos impugnados, el art. 6 dispone, en esencia, que cuando una entidad de crédito presente debilidades en su situación económico-financiera que, en función del desenvolvimiento de las condiciones de los mercados, pudieran poner en peligro su viabilidad y determinen la conveniencia de que acometa un proceso de reestructuración, deberá presentar, por propia iniciativa o por exigencia del Banco de España, un plan de actuación. Dicho plan habrá de concretar las acciones previstas para superar esa situación, que deberán ir encaminadas a asegurar la viabilidad de la entidad, bien reforzando su patrimonio y solvencia, bien facilitando su fusión o absorción por otra de reconocida solvencia o el traspaso total o parcial de su negocio o de unidades del mismo a otras entidades de crédito. El plan de actuación requerirá la aprobación del Banco de España, que podrá incluir las modificaciones o medidas adicionales que considere necesarias para garantizar la superación de la situación de dificultad enfrentada por la entidad.

El Consello de Gobierno de la Xunta de Galicia basa la pretensión de declaración de inconstitucionalidad de este artículo en un doble desarrollo argumental. Por una parte, entiende que la aprobación del plan de actuación, que con mucha probabilidad requiere la adopción de medidas sometidas a autorización autonómica según la legislación gallega, ni siquiera requiere informe autonómico. Por otra parte, alega que, aunque se llegara a entender que el silencio del precepto no excluye la autorización autonómica, esto no sería suficiente, puesto que la aprobación del plan de actuación compete únicamente al Banco de España.

En cuanto al primer reproche, procede remitirse a la doctrina constante de este Tribunal, según la cual el Estado, al ejercer sus competencias normativas, no viene constitucionalmente obligado a hacer expresa reserva de las competencias de las Comunidades Autónomas mediante la inclusión de una cláusula de salvaguardia, lo que resulta asimismo predicable del supuesto inverso (SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2; 157/1985, de 15 de noviembre, FJ 2; 180/1992, de 16 de noviembre, FJ 7; 191/1994, de 23 de junio, FJ 2, y 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4). Esta doctrina, así como el carácter preventivo y no reparador que la propia Comunidad Autónoma recurrente imprime a su impugnación, al admitir expresamente que el silencio del precepto no excluye per se la autorización autonómica, nos conduce derechamente a la desestimación de este alegato.

Por lo que se refiere al segundo reproche, centrado en la competencia que el art. 6.3 atribuye al Banco de España para la aprobación del plan de actuación, hemos señalado en diversas ocasiones que «[l]a 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; 178/1992, fundamento jurídico 2 y 204/1993, fundamento jurídico 5). 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 ... 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; 96/1996, fundamento jurídico 7 y STC 155/1996, fundamento jurídico 6). 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» (STC 235/1999, FJ 5).

Tal razonamiento, plenamente extensible al precepto ahora enjuiciado, lleva a concluir en la desestimación de la impugnación del art. 6.

10. El art. 7 regula los denominados procesos de reestructuración ordenada con intervención del FROB. Éstos se desencadenan cuando, persistiendo la situación de debilidad en la situación económico-financiera descrita en el art. 6, ésta no pudiera ser afrontada mediante el mencionado plan de actuación, por concurrir alguna de las circunstancias previstas en el art. 7.1 (que cabe resumir en la no presentación del plan, su inviabilidad o su incumplimiento). Para tales supuestos, el art. 7.2 dispone que el Banco de España acordará la sustitución provisional de los órganos de administración o dirección de la entidad afectada, así como cualesquiera otras medidas cautelares que estime oportuno al amparo de lo establecido en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito (LDIEC) y demás normas que resulten de aplicación.

El precepto ha sido impugnado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, si bien el escrito de demanda invoca expresamente la STC 134/1992, de 5 de octubre, FJ 3, que admite las facultades de intervención y sustitución del Banco de España en la cajas de ahorro conforme a la Ley 26/1988. En realidad, como señala el Abogado del Estado, esta impugnación se basa únicamente en la remisión del art. 8 al plan regulado en el art. 7, por lo que será objeto de examen posterior.

Por su parte, el Consello de Gobierno de la Xunta de Galicia cifra la inconstitucionalidad del art. 7 en la atribución al Banco de España de la decisión de sustituir a los órganos de administración y dirección de las cajas de ahorro, y su encomienda al FROB, ente estatal sin participación autonómica. En consecuencia, habremos de delimitar nuestro examen al apartado 2 de este precepto, al ser el que regula el objeto específico de esta controversia competencial.

El propio art. 7.2 dispone que a la medida cautelar de sustitución provisional de los órganos de administración o dirección le resultará de aplicación el régimen previsto en el título III LDIEC, con la especialidad de la designación del FROB como administrador provisional. Esta remisión enlaza directamente con la STC 96/1996, de 30 de mayo, en la que nos pronunciamos sobre el carácter básico de dicho título III LDIEC, relativo a las medidas de intervención y de sustitución de los órganos de administración o dirección de las entidades de crédito, en los siguientes términos: «[p]or consiguiente, el Estado no solamente determina las normas correspondientes, sino que se reserva la ejecución de estas medidas, en los supuestos en que “una entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia” (art. 31.1 L.D.I.E.C.). Basta con examinar el supuesto que desencadena la intervención del Banco de España para apreciar el carácter básico de la regulación, y que la atribución de facultades puramente ejecutivas en estos supuestos excepcionales se encuentra justificada, como hemos tenido ocasión de declarar en la Sentencia sobre las Cajas de Ahorro de Cataluña y Galicia (STC 48/1988, fundamento jurídico 26). Esta conclusión, como es obvio, en nada altera las que alcanzamos en aquella ocasión acerca de la validez de las medidas de intervención que pueden adoptar las autoridades autonómicas, con arreglo a su propia legislación, siempre que sea compatible con la eventual intervención estatal» (FJ 12).

No procede sino ratificar el mismo criterio en esta ocasión, pues nos encontramos ante una idéntica *ratio decidendi*, basada en el riesgo que presenta la situación para la estabilidad, liquidez o solvencia de la entidad, agravada, en este caso, por su potencial riesgo sistémico. Ahí precisamente estriba la diferencia con el supuesto examinado en la STC 48/1988, que admitió la constitucionalidad de las medidas de intervención autonómica de las cajas de ahorro y la suspensión de sus órganos de gobierno y dirección

con base en un supuesto de hecho bien diferente, cual es la «grave irregularidad administrativa y económica», señalando: «[e]s evidente que ha de atribuirse carácter básico a las normas estatales ... en cuanto regulan la adopción de medidas cautelares que permiten actuar de forma inmediata y con carácter preventivo en situaciones graves que puedan afectar a la solvencia de las Cajas y a la estabilidad del sistema financiero, pues, en estos casos, la naturaleza de la materia en cuestión exige una actuación uniforme y coordinada que garantice la eficacia de las medidas adoptadas, lo que justifica la inclusión en las bases de meros actos de ejecución. Pero, por una parte, no existe coincidencia entre estos supuestos y los previstos en las leyes autonómicas, que abarcan situaciones de grave irregularidad tanto económica como administrativa. Y, por otra, cabe inferir del conjunto del articulado contenido [en la legislación autonómica] que las atribuciones conferidas [a los órganos autonómicos] lo son sin perjuicio de las que corresponden al Estado sobre las mencionadas materias.» (FJ 26).

En consecuencia, queda desestimada la impugnación del art. 7.2.

11. El art. 8, núcleo común de todos los recursos, regula las operaciones societarias derivadas de los procesos de reestructuración de entidades de crédito, y es impugnado por entender que desapodera a las Comunidades Autónomas de sus competencias. Dispone su apartado 1 que la aprobación por el Banco de España del plan de reestructuración previsto en el art. 7 determina que las concretas operaciones derivadas del mismo (fusión de entidades de crédito, ya sea por absorción o mediante la creación de una nueva entidad de crédito; escisión o cesión global o parcial de activos y pasivos; adquisiciones de participaciones significativas; y las modificaciones estatutarias que, en su caso, se produzcan como consecuencia de dichas operaciones), no requerirán ninguna autorización administrativa ulterior en el ámbito de la ordenación del crédito y la banca, haciendo expresa salvaguarda de las exigidas por la legislación en materia de defensa de la competencia.

Esta regulación se completa en su apartado 2, a cuyo tenor el Banco de España, con carácter previo a la aprobación del citado plan de reestructuración, solicitará informe a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en que tengan su domicilio las cajas de ahorro y, en su caso, las cooperativas de crédito involucradas. Dichos informes deberán ser remitidos en el plazo de diez días.

a) Nuestra abundante doctrina sobre la función que desempeña el Banco de España en la salvaguarda de la solvencia de las entidades de crédito resulta determinante para alcanzar la conclusión de que la impugnación del art. 8.1 ha de ser desestimada. Las operaciones a las que el precepto exime de autorización autonómica no se producen en el devenir de la actividad normal de las entidades de crédito, regulado en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Leyes de órganos rectores de las cajas de ahorro, la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, y la correspondiente legislación autonómica; ni tan siquiera son decisiones adoptadas en el régimen de intervención ordinario regulado en la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito. El art. 8.1 se refiere a operaciones que se imponen como consecuencia directa del plan de reestructuración aprobado por el Banco de España y, por tanto, forman parte indisociable de las medidas extraordinarias que esta norma articula para hacer frente a una situación que afecta a la solvencia del conjunto del sistema, lo que justifica la excepción que el precepto establece, basado en un supuesto de hecho diferente a los contemplados en el citado bloque del ordenamiento crediticio, que no ha sido derogado, modificado o alterado por el Real Decreto-ley 9/2009.

Por el mismo motivo, no resulta relevante que el régimen del art. 8.1 resulte aplicable tanto a las entidades con problemas como a las que no presenten dificultades, porque lo que aquí está en juego no es la solvencia de una entidad, sino del sistema en su conjunto. Baste recordar que en la STC 275/2000, de 16 de noviembre, con cita de las SSTC 72/1983, de 29 de julio, FJ 4; 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2; y 165/1985, de 5 de diciembre, FFJJ 2 y 3, en lo que se refiere a la competencia del otorgamiento de la autorización administrativa para las escisiones y fusiones de las cooperativas de crédito, concluimos que «corresponde

al Estado la emisión de dicha autorización administrativa cuando la [Comunidad Autónoma] carezca de competencias sobre todas las entidades afectadas, el ámbito operativo de las sociedades resultantes sobrepase el territorio autonómico, o el proceso afecte también a entidades radicadas en otras Comunidades Autónomas, pues en tales supuestos no se trata de una actividad instrumental que se realice con terceros radicados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma (al respecto, STC 165/1985, FJ 3), sino, por el contrario, de una operación conducente a modificar la estructura o dimensiones de las sociedades implicadas en el proceso de escisión o fusión, lo que pone de manifiesto el carácter supracomunitario que reviste esta decisión y, en consecuencia, el interés público que justifica la competencia estatal (STC 44/1984, FJ 2)» (FJ 5).

A la copiosa jurisprudencia ya citada en los fundamentos jurídicos anteriores, añadiremos que en la STC 155/1996, de 9 de octubre, señalamos que «la intervención del Banco de España, en su papel institucional, se legitima en atención a su especialización técnica, lo que explica y hace razonable en el contexto constitucional que se le confíen determinadas misiones *ex lege* (SSTC 135/1992, 178/1992 y 96/1996)» (FJ 4). Y si, en aquella ocasión, consideramos constitucionalmente admisible que el ordenamiento jurídico haya atribuido al Banco de España «una serie de funciones para salvaguardar las condiciones de solvencia y procurar el cumplimiento de las normas de control y disciplina que deben observar las entidades de depósito» (FJ 4), con mayor razón debemos ratificar este criterio cuando la crisis de un conjunto de entidades de crédito adquiere las características de riesgo sistémico al que hemos hecho referencia en el fundamento jurídico 6, al ser el Banco de España el garante del buen funcionamiento y estabilidad del conjunto del sistema financiero (SSTC 155/1996, FJ 5, y 235/1999, FJ 5).

Como ya hemos advertido en pronunciamientos anteriores, no es su carácter discrecional lo que *per se* legitima la intervención del Banco de España. «La discrecionalidad es una modalidad del ejercicio de otras potestades pero no es una de tantas, como a veces se ha dado en decir, ni en ningún caso puede ser utilizada por sí misma como habilitante de ellas (STC 96/1984, fundamento jurídico 6). Ahora bien, una ordenación racional de atribuciones las encomendará a quien tenga la idoneidad para llevarlas a buen término ... Precisamente la especialización técnica del Banco de España explica y hace razonable, en el contexto constitucional, que se le confíen determinadas misiones por delegación del Gobierno o *ex lege*» (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 3). Rectamente entendido en estos términos, el elemento de discrecionalidad presente en determinadas decisiones adoptadas por el Banco de España, que formula un juicio técnico con un amplio margen de apreciación, vinculado en este caso a la finalidad de garantizar la solvencia del sistema, ha de ser considerado como un aspecto de la ordenación básica del crédito (SSTC 48/1988, FJ 10, 37/1997, de 27 de febrero, FJ 8, y 235/1999, FJ 7).

En la tanta veces citada STC 96/1996 ratificamos las conclusiones alcanzadas en la STC 48/1988, FJ 26, acerca de la validez de las medidas de intervención que pueden adoptar las autoridades autonómicas con arreglo a su propia legislación, pero es de subrayar que añadimos entonces que esta posibilidad está sujeta a una condición, consistente en que la intervención autonómica «sea compatible con la eventual intervención estatal» (FJ 12). Es evidente que únicamente el legislador estatal está habilitado para sopesar si, en atención a las circunstancias concurrentes, dicha compatibilidad resulta adecuada a la necesidad de hacer frente a una situación de insolvencia, con riesgo sistémico de contagio al conjunto del sistema financiero.

En nada obsta a esta conclusión la salvedad relativa a las autorizaciones exigidas por la legislación en materia de defensa de la competencia, pues éstas responden a reglas de reparto competencial, con un objeto y unas finalidades ajenos a los que forman la sustancia de este proceso constitucional. Sólo conviene precisar al respecto que la circunstancia de que esta exigencia derive del Derecho de la Unión, como alega el Abogado del Estado, no es relevante para nuestro enjuiciamiento, pues «el presente recurso no versa sobre la recta aplicación del Derecho de la Unión Europea por los poderes públicos nacionales, que ... es en principio una cuestión que, procesalmente, no

tiene rango constitucional» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9, con cita de la STC 58/2004, de 19 de abril, FJ 10).

Por todo ello, resulta constitucionalmente legítima la previsión contenida en el art. 8.1, que reserva en exclusiva al Banco de España la decisión comprendida en la aprobación del plan de reestructuración regulado en el art. 7, excluyendo ulteriores autorizaciones administrativas en el ámbito de la ordenación del crédito y la banca.

b) Una vez confirmada la constitucionalidad del monopolio decisorio atribuido al Banco de España en este ámbito, ninguna tacha cabe oponer a la previsión del art. 8.2, en lo que se refiere a la intervención de las Comunidades Autónomas mediante la emisión de un informe preceptivo y no vinculante. Sin desconocer que existen otras opciones constitucionalmente posibles, el precepto garantiza la consulta a las Comunidades Autónomas, por lo que procede considerarlo como un instrumento que encauza la obligada colaboración entre los poderes estatales y autonómicos.

Tampoco merece reproche de inconstitucionalidad el perentorio plazo establecido para evacuar el informe, al encajar en la libertad de configuración y la valoración de oportunidad y conveniencia que, ex art. 149.1.11 CE, corresponde al legislador básico estatal. Cabe añadir, en cualquier caso, que la propia justificación del mecanismo de intervención extraordinario explica su carácter expeditivo, en contraste con los plazos y procedimientos previstos para la intervención regulada en la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito.

12. Hasta aquí hemos examinado las impugnaciones de los arts. 6 a 8 basadas en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito. Debemos ocuparnos seguidamente de los reproches dirigidos a los mismos preceptos por el Consello de la Xunta de Galicia y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña desde una óptica complementaria, al considerar que resultan asimismo inconstitucionales por producir un vaciamiento absoluto de la competencia autonómica en lo que se refiere a las restantes entidades de crédito, distintas de aquéllas.

De los preceptos objeto de impugnación, esta diferencia de trato se refleja únicamente en el art. 8.2, en la medida en que circunscribe la solicitud de informe previo a la aprobación del plan de reestructuración por el Banco de España «a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en que tengan su domicilio las Cajas de Ahorros y, en su caso, las cooperativas de crédito involucradas». Por tanto, en lo que concierne a la vulneración de las competencias autonómicas sobre las restantes entidades de crédito, nuestro enjuiciamiento queda circunscrito a este precepto.

La problemática aquí suscitada guarda una evidente relación con la que examinamos en la STC 96/1996, de 30 de mayo, FFJJ 20 a 23, en la que fijamos una doctrina, reiterada posteriormente en la STC 235/1999, de 20 de diciembre, FFJJ 12 y 13, que no cabe considerar atendida en el Real Decreto-ley 9/2009.

Señalamos en la primera de las Sentencias citadas que la dualidad competencial existente no puede ser traducida en la negación de toda competencia autonómica sobre todas las entidades financieras o de crédito que no sean cajas de ahorro o cooperativas de crédito. La Ley, precisamos, no puede reservar al Estado la totalidad de las competencias en la materia sobre todas las entidades de crédito distintas a las cajas de ahorro y cooperativas, al margen de sus características estructurales y operativas, de sus ámbitos de actuación, y de los riesgos que conllevan para la estabilidad y la confianza en el sistema financiero, pues, como afirmamos desde la STC 1/1982, FJ 1, el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación del crédito y la banca no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad. La competencia estatal sobre las entidades de crédito que no sean cajas de ahorro o cooperativas de crédito es, desde luego, más intensa. Esta dualidad competencial hace perfectamente legítima una distinta intensidad de la competencia estatal cuando se proyecta sobre entidades crediticias que no son cajas de ahorro ni Cooperativas de crédito, por lo que no puede pretenderse una asimilación mecánica o automática, desde la perspectiva competencial, entre cajas de ahorro y cooperativas de crédito, por una parte, y los bancos y otras entidades del sector financiero, por otra, de modo que el

ámbito competencial estatutariamente asumido por las Comunidades Autónomas haya de ser, por imperativo constitucional, idéntico en ambos casos.

Pero esta dualidad, como ya establecimos, no puede desembocar en la negación pura y simple de toda competencia autonómica sobre las entidades de crédito que no son cajas de ahorro o cooperativas de crédito, y por ende su total vaciamiento, en abierta contradicción con los Estatutos de Autonomía. Desde esta perspectiva, carece de justificación constitucional que un trámite de informe preceptivo pero no vinculante como el regulado en el art. 8.2 se restrinja a las cajas de ahorro o cooperativas de crédito, en cuanto determina lisa y llanamente el total vaciamiento de la competencia autonómica previamente reconocida y asumida en los Estatutos de Autonomía en materia de ordenación del crédito, al desconocer absolutamente cualquier posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas respecto de las restantes entidades de crédito.

Por este motivo, resulta inconstitucional y nulo el inciso «las Cajas de Ahorros y, en su caso, las cooperativas de crédito involucradas» del art. 8.2 del Real Decreto-ley 9/2009.

13. Las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos sobre la constitucionalidad de la atribución de competencias ejecutivas al Banco de España resultan por sí mismas determinantes para descartar la impugnación global que el Consello de Gobierno de la Xunta de Galicia dirige a los arts. 6 a 8 por su contenido excesivamente detallista, que a su juicio veda todo desarrollo autonómico ulterior. Son las mismas razones que abonan que lo básico alcance en este caso medidas de ejecución, las que explican que el Estado ejerza su competencia normativa básica con el alcance que requiera el aseguramiento de un común uniforme, que, en este ámbito material, puede incluso justificar regulaciones exhaustivas y de detalle, según hemos declarado en las SSTC 96/1996, FJ 20, y 235/1999, FJ 15.

Por lo demás, la demanda no concreta los preceptos o incisos concretos a los que se imputa este exceso en el ejercicio de la competencia normativa estatal. Y, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente, no ha quedado desvirtuada la presunción de constitucionalidad de las disposiciones con fuerza de ley impugnadas [entre otras, SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1, y 103/2013, de 25 de abril, FJ 3.d)].

En consecuencia, queda rechazado este motivo de impugnación.

14. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña alega que la disposición final sexta incurre en inconstitucionalidad formal por no precisar cuál de los títulos competenciales que la misma invoca proporciona específica cobertura al art. 8, vulnerando también de ese modo la exigencia derivada del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

No es ésta la conclusión que cabe extraer de nuestra doctrina. Como hemos recordado en la reciente STC 135/2013, de 6 de junio, con cita de las SSTC 137/1997, de 16 de julio, FJ 6 y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 a), «de dicho principio “no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus Leyes” ... “las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas”» (FJ 5).

No incurre pues en inconstitucionalidad la disposición final sexta por este motivo, porque, en los términos que han quedado pormenorizados en los anteriores fundamentos jurídicos, los preceptos impugnados encuentran cobertura en el art. 149.1, 11 y 13 CE, «de acuerdo con su propio alcance, según resulta éste de la Constitución y de la doctrina constitucional que la interpreta, no existiendo por tanto ninguna falta de certeza que no se pueda salvar atendiendo a dichos criterios delimitadores del alcance de esos títulos competenciales estatales» (STC 135/2013, FJ 5).

En lo demás, ya hemos dado cumplida respuesta a la tacha de inconstitucionalidad que los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña dirigen por conexión a la disposición final sexta, en cuanto declara el carácter básico de los preceptos hasta aquí analizados. Al constituir una impugnación que en otras ocasiones

hemos calificado de sistemática, «llamada a seguir la misma suerte que los preceptos concretos que han sido objeto de impugnación por el carácter básico que les atribuye esta disposición final» (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 14), no requiere pronunciamiento ulterior al que ya hemos hecho en los anteriores fundamentos jurídicos.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad núm. 2602-2010 en lo que respecta a las disposiciones finales tercera y sexta del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

2.º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso núm. 2602-2010 en lo relativo al art. 7.8 del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

3.º Declarar inconstitucional y nulo el inciso «las Cajas de Ahorros y, en su caso, las cooperativas de crédito involucradas» del art. 8.2 del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

4.º Desestimar los recursos de inconstitucionalidad núms. 2602-2010, 2603-2010, 2644-2010 y 2681-2010 en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.