

de las cantidades retenidas a varios funcionarios de dicho municipio, equivalentes a sus remuneraciones por el tiempo en que permanecieron en huelga por entender el recurrente en amparo que durante la huelga el funcionario no tiene derecho al percibo de su retribución y que, de no ser así, se conculcan los dos derechos fundamentales antes mencionados.

Segundo.—El primero de los derechos que se estiman infringidos, es decir, el derecho de huelga que reconoce el artículo 28.2 de la CE, es claro que no se ve afectado por dicha sentencia, pues no es aceptable la tesis municipal, según la cual se desnaturaliza tal derecho, desvirtuando su contenido esencial, porque al privar a su ejercicio de su efecto natural se convierte aquella figura jurídica en un tipo diferente. Se trata, empero, de la imposibilidad de alegar la vulneración del derecho desde otra óptica que la de la protección del ejercicio de tal derecho, y nunca desde el punto de vista del que podemos denominar sujeto pasivo del mismo.

Aunque la huelga pueda conllevar de forma natural la pérdida de la retribución correspondiente al período de su duración, ello no supone en manera alguna que exista un derecho constitucional del sujeto pasivo a deducir o impagar tal retribución, haciendo descender a ese aspecto el precitado artículo de la Constitución, ya que, en uno u otro caso —con deducción o sin ella—, lo verdaderamente trascendente es la garantía del ejercicio del derecho, y éste queda siempre asegurado.

Tercero.—Por lo que respecta a la alegación de quebrantamiento del derecho de igualdad establecido en el artículo 14 de la CE, que se cifra en el tratamiento desigual dispensado a los funcionarios de la Administración Local, en parangón con el que para los trabajadores determina la normativa vigente, en cuanto a ese mismo punto de la retención o no de las retribuciones durante el período de huelga, es de notar, siguiendo una línea de pensamiento similar a la expuesta en el fundamento que antecede, que el Ente local es algo bien distinto a aquellos otros elementos subjetivos que se ponen en parangón para colegir que se ha dispensado un tratamiento diverso a algo que es similar o equivalente, esto es, trabajadores y funcionarios, de lo que se infiere que carece de la necesaria titularidad permisiva de una eficaz invocación del pretendido quebrantamiento del derecho fundamental repetidamente citado, de cuyo contenido esencial no puede predicarse —a lo menos en el estado actual de toda la normativa rectora de

la materia— que forme parte o esté integrado por la necesidad imperiosa de una total negativa de toda percepción económica o, dicho de otro modo, sin que pueda construirse un derecho constitucional del Ayuntamiento a tratar a sus funcionarios en forma igual a como los empresarios tratan a sus trabajadores, todo lo cual, aun con posibles concomitancias con el tema referente a la legitimación en el recurso constitucional de amparo, es lo cierto que conduce a la imposibilidad de una estimación del mismo, pues, en suma, en el supuesto concreto contemplado en esta resolución, la sentencia de la Sala Territorial de lo Contencioso, que se limita a seguir la doctrina establecida en recursos extraordinarios de revisión por el Tribunal Supremo en una larga serie de sentencias, de entre las que se cita particularmente la de 1 de julio de 1982, repudia —por las razones que allí se detallan— la aplicabilidad a unos funcionarios municipales del contenido del artículo 6.2 del Real Decreto 17/1977, de 4 de marzo, que dispone que durante la huelga el trabajador no tendrá derecho al salario, doctrina en cuyo análisis, como perteneciente a la aplicación e interpretación de la legalidad ordinaria, este Tribunal Constitucional no ha de entrar, salvada como queda expuesto, toda vulneración de derechos fundamentales.

Cuarto.—En virtud de lo consignado, es procedente la denegación del amparo, haciendo de tal modo aplicación de lo dispuesto en el artículo 53, b), de la LOTC.

FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por el Ayuntamiento de Lebrija.

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

Madrid, 5 de octubre de 1984.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Firmados y rubricados.

24424 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 506/1983. Sentencia número 91/1984, de 9 de octubre, y voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Jerónimo Arozamena Sierra, Vicepresidente; don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 506/1983, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Ramón Castellar Morales, en relación con la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 8 de marzo de 1983, sobre autorización a las Cajas de Ahorro, establecidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Tarragona, Lérida y Huesca, para conceder créditos especiales a los damnificados por las inundaciones habidas en esas provincias en 1982. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente, el Magistrado don Francisco Pera Verdaguer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Mediante escrito presentado en este Tribunal el día 20 de julio de 1983 la Generalidad de Cataluña planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado por estimar que la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 8 de marzo del mismo año, sobre autorización a las Cajas de Ahorro establecidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Tarragona, Lérida y Huesca para conceder créditos especiales a los damnificados por las inundaciones habidas en esas provincias en 1982, vulnera las competencias de la Generalidad, en méritos de lo dispuesto en los artículos 10.1.4 y 12.6 del Estatuto de Autonomía y demás disposiciones que se indican.

Se alega en aquel escrito que, como consecuencia de los aguaceros, inundaciones y temporales que tuvieron lugar en distintas zonas de Cataluña, y fundándose en el acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de 2 de diciembre de 1982, la Orden del Consejero de Economía y Finanzas, del día 3 del propio mes, dictada en uso de las facultades que le confiere el

apartado 2 d) del artículo 5.º, y la disposición final segunda, del Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, declaró computables en el coeficiente de inversión obligatoria de créditos de regulación especial de las Cajas de Ahorro con sede social en Cataluña, los créditos que se concedan a las empresas industriales de las zonas afectadas por los recientes aguaceros, inundaciones y temporales. La cuantía de los créditos no sería superior a 50.000.000 de pesetas para cada empresa, y a la concesión habrá de preceder el informe del departamento de Industria y Energía sobre su condición de empresa damnificada.

Cuatro meses después se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» del día 28 de marzo de 1983 la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 8 de marzo, a que se aludió al comienzo, formulando la Generalidad, en 20 de mayo, el correspondiente requerimiento de incompetencia solicitando la derogación de la Orden, a excepción de lo relativo a la fijación del tipo de interés de los préstamos que señala el artículo tercero de la Orden; requerimiento que el Gobierno, en su reunión del día 15 de junio, acordó no atender por no estimarlo fundado, todo lo cual se justifica con los documentos que, como anexos, se acompañan.

Como fundamentos de derecho se consigna en el escrito que en méritos de lo dispuesto en los artículos ya citados del Estatuto de Cataluña, el Gobierno de la Generalidad dictó el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, que permite que el Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad califique las inversiones que las Cajas de Ahorro, con sede en Cataluña, han de computar en el coeficiente de préstamos de regulación especial que corresponda a recursos de terceros captados en Cataluña, de acuerdo con el destino de los fondos y las condiciones establecidas por el Decreto 715/1984, de 28 de marzo, y disposiciones complementarias; Decreto que, en realidad, se limita a plasmar una solución negociada, consecuentemente a conflicto de competencia promovido contra otro Decreto anterior.

La Orden de 8 de marzo de 1983 —prosigue el escrito— no afecta a los aspectos básicos de la ordenación de crédito, ni puede subsumirse en otros ámbitos de competencia del Estado, puesto que regula créditos que no se pueden considerar en los objetivos globales de la política económica y financiera del Estado, entre otros motivos porque no afecta a todo su territorio, teniendo una dimensión personal, coyuntural y local, y de ningún modo, general o permanente, sin que tampoco se puedan invocar criterios de homogeneidad e igualdad, desde el punto en que estos principios no se pueden entender como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulta que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad, al efectuar el requerimiento, excluyó de la solicitud de derogación de la Orden ministerial el extremo relativo a los intereses que debían devengar los citados préstamos, por entender que ello correspondía al Estado por estarle atribuida la fijación de las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros; siendo también insuficiente la consideración de que la Orden afectada no sólo al territorio de Cataluña, sino también al de la provincia de Huesca.

Entiende que tampoco es aplicable la invocación de las funciones de coordinación general de la actividad económica, por que ese concepto de coordinación, como competencia estatal con sustantividad propia y distinta del establecimiento de bases sólo está recogido en la Constitución respecto del supuesto concreto de planificación general de la actividad económica, y no respecto de cualquier aspecto de dicha actividad.

En cuanto a las situaciones creadas al amparo de la Orden ministerial impugnada, bien que sin decaer en lo más mínimo, en la petición principal, entiende la parte que promueve el conflicto que no pueden desconocerse, y finalizó con la súplica de que en su día se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, acordando la nulidad de la Orden de 8 de marzo de 1983, del Ministerio de Economía y Hacienda —en lo que respecta a Cataluña—, excepto en lo que concierne al tipo de interés de los préstamos a que la misma se refiere, respetando, empero, por las razones expuestas, las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma.

Segundo.—La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 26 de julio de 1983, acordó admitir a trámite el escrito antes referenciado, teniendo por formalizado el conflicto positivo de competencia de que se trata, comunicándolo al Gobierno, a efectos de personación y aportación de los documentos y alegaciones que se consideren convenientes, comunicándolo también a la Presidencia de la Audiencia Nacional, e inserción en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» el correspondiente anuncio del planteamiento del conflicto.

Tercero.—El Abogado del Estado, mediante escrito presentado ante este Tribunal el día 14 de septiembre, en representación del Gobierno, se personó en el proceso y verificó las siguientes alegaciones:

Analiza, ante todo, la calificación de la Orden ministerial en conflicto, entendiéndola que posee el carácter de norma y no de acto administrativo, dictada de conformidad con la autorización concedida por la disposición final 2.ª del Decreto 715/1964, de 26 de marzo, a todo lo cual no obsta que se trate de una norma de vigencia limitada, personal, temporal y territorialmente, siendo evidente, por el análisis que se efectúa de dicha Orden, su carácter normativo, ordenador e innovador.

Analiza seguidamente los criterios de reparto de competencia en la materia, parando especial atención en el fundamento decimocuarto de la sentencia de este Tribunal, de 28 de enero de 1982, en el que se alude al artículo 5.2.d, del Decreto 303/1980, de la Generalidad, precisándose en aquel fallo el alcance y condicionamiento de las facultades del ente autonómico en este aspecto de la calificación de créditos computables en los coeficientes obligatorios de los de regulación especial, por lo que el contenido de la Orden ministerial que ha motivado este conflicto queda, desde luego, dentro del ámbito de la competencia del Estado.

La competencia catalana en el punto que nos ocupa ha de estar siempre supeditada a los mandatos del Decreto 715/1964 y sus disposiciones complementarias, esto es, los renglones generales de destino de los préstamos y las condiciones de los mismos, y ello con carácter general y no limitadamente al punto del tipo de interés, observándose que en realidad el precepto antes mencionado del Decreto de la Generalidad 303/1980 no representa otra cosa que el reconocimiento de la competencia autonómica está limitada a la calificación de inversiones computables pero no alcanza ni a la fijación del destino de los fondos ni al establecimiento de las condiciones de los préstamos.

Destaca también que la orden del Consejero de Economía y Finanzas de 3 de diciembre de 1982 solamente puede entenderse dentro del contexto del Decreto de la Generalidad repetidamente aludido, poniendo también de relieve que dicha orden puede ser compatible, por sus diferencias, con la de 8 de marzo de 1983, de la que dimana la presente contienda.

En cuanto a los criterios de homogeneidad e igualdad respecto de la Orden ministerial en conflicto, apunta el Abogado del Estado que esa norma trata simplemente de establecer una serie de beneficios de financiación, en especial para agricultores y otras personas damnificados por las inundaciones de finales de 1982, tanto afectantes a las provincias catalanas como a la de Huesca, tratándose, pues, de ciudadanos de dos Comunidades Autónomas, y caso de prosperar la tesis de la Generalidad resultaría que los damnificados oscenses podrían gozar de unos beneficios de financiación de los que carecerán los damnificados catalanes.

Suplicó se dictara en su día sentencia por la que se declare que corresponde al Estado la titularidad de la competencia ejercitada al dictar la Orden ministerial de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983, con desestimación de las pretensiones deducidas por la parte promotora del conflicto.

Cuarto.—La sección, por providencia de 9 de mayo del año actual, concedió a las partes el plazo común de diez días para que pudieran alegar lo que estimaran pertinente en cuanto al

alcance respecto del presente conflicto, de la publicación del Real Decreto 360/1984, de 8 del propio mes, sobre coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro, en cuyo trámite la Generalidad de Cataluña presentó escrito en el que hace constar que aquel Real Decreto no hace otra cosa que fijar las bases de la ordenación del crédito referidas al coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro, pero viene a reafirmar la legitimidad de la Orden del Consejero de Economía y Finanzas de 3 de diciembre del 82, de acuerdo con el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, por lo que es clara la incompetencia del Estado para dictar la orden que motiva este conflicto. Se estima que el nuevo Real Decreto reafirma la competencia de la Generalidad.

A su vez el Abogado del Estado entiende que la promulgación del Real Decreto 360/1984, si bien disminuye de forma muy relevante el interés y la problemática que suscita el conflicto de competencia, no afecta a la esencia del mismo, que debe mantenerse. Señala que a partir de la entrada en vigor del nuevo Real Decreto, la Orden impugnada únicamente operará fuera del límite porcentual que se atribuye a las Comunidades Autónomas, reduciendo de forma muy notable la conflictividad que pueda plantearse, pero es cierto que fuera de tal límite seguirá operando como norma básica, y hasta la entrada en vigor del Real Decreto, en cuanto a los préstamos concedidos con anterioridad, fue plenamente norma básica y vinculante para las Comunidades Autónomas.

Quinto.—Por providencia de 27 de septiembre del corriente, se señaló el día 4 de octubre del mismo para la deliberación y votación del presente conflicto, fecha en que tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983, inserta en el «Boletín Oficial del Estado» del día 28 de los propios mes y año, dispuso que las Cajas de Ahorro establecidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Tarragona, Lérida y Huesca quedaban autorizadas para concertar y conceder hasta el día 31 de diciembre de 1983 préstamos para la reposición de ajuar doméstico, mobiliario, instrumentos de trabajo, reparación o reconstrucción de viviendas o financiación de existencias para restablecer la continuidad de pequeñas explotaciones agropecuarias, comerciales, industriales o pesqueras, a favor de los damnificados por las inundaciones habidas en 1982 en las provincias mencionadas, operaciones que gozarán, a todos los efectos, de la cualidad de computables como activos de cobertura del porcentaje de inversiones obligatorias en préstamos de regulación especial. Préstamos que podrían otorgarse por una cuantía equivalente al importe de los daños, sin exceder la cifra de dos millones de pesetas con carácter general —elevada a cincuenta millones si se trata de Empresas comerciales, industriales o pesqueras—, por un plazo máximo de diez años de amortización, de los cuales tres serán de carencia, con devengo de un interés del 11 por 100 anual. Dispone asimismo la citada Orden que podrán concederse moratorias de amortización, en favor de los prestatarios que hayan resultado indemnizados, y aplicarse a sus respectivos préstamos las condiciones antes referidas, operaciones que conservarán su cualidad de computables o, en su caso, la adquirirán si se ajustaran a las finalidades establecidas en la propia Orden.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña plantea este conflicto positivo de competencia por entender que la Orden en cuestión vulnera las competencias de la Generalidad en méritos de lo dispuesto en los artículos 10.1.4 y 12.1.6 del Estatuto de Autonomía, expresivos respectivamente de que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la ordenación del crédito, banca y seguros; y que de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro.

2. Siquiera sucintamente, parece aconsejable referirse a la evolución experimentada en la normativa rectora de las inversiones obligatorias impuestas a las Cajas de Ahorro, y aún más en concreto por lo que respecta a la calificación de créditos computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial, materia específica objeto de discusión en el presente conflicto positivo de competencia, y en este sentido hay que aludir a la Ley 2/1982, de 14 de abril, sobre Ordenación del Crédito y de la Banca, en cuya base quinta se prevé el dictado de disposiciones precisas en relación con créditos con fines sociales a conceder por las Cajas de Ahorro, bases cuyo desarrollo se inició por Decreto-ley 20/1982, de 7 de junio, consecuencia de lo cual fue el Decreto 715/1984, de 26 de marzo, que dispuso que las Cajas de Ahorro, además de atender sus tradicionales operaciones, tendrán que destinar el porcentaje que de sus recursos ajenos determine el Ministro de Hacienda a las inversiones que precisa, entre las que se hallan los préstamos para la construcción de viviendas, y los de carácter social a favor de empresarios agrícolas, artesanos, pequeñas Empresas comerciales, industriales y pesqueras, a los modestos ahorradores para el acceso a la propiedad, en particular agrícola, de vivienda y de valores mobiliarios y cultivadores cooperativas de trabajadores por cuenta ajena que deseen convertirse en

autónomos. De acuerdo con este mismo Decreto de 1984, el Ministerio de Hacienda, según lo requiere la evolución de la situación económica, fijará los coeficientes, porcentajes y limitaciones, señalando los tipos de interés, plazos y tipos de garantías admisibles.

Una serie de Ordenes ministeriales fijaron porcentajes para cada tipo de inversiones de las antes aludidas y la Ley de 19 de junio de 1971 sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, extinguió el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro para atribuir al Banco de España las funciones de aquel, lo que fue desarrollado por el Decreto 1473/1971, de 9 de julio, sobre atribuciones del Banco de España y Ministerio de Hacienda en materia de inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorro, bien en valores, bien en las diversas modalidades de préstamos y créditos. Nuevas Ordenes ministeriales alteraron porcentajes de inversiones, intereses de los préstamos, así como calificación de préstamos como computables.

Finalmente —por lo que aquí interesa— el Real Decreto 3. 1984, de 8 de febrero («Boletín Oficial del Estado» del 25) ha dispuesto que las Comunidades Autónomas podrán calificar créditos computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, de acuerdo con la legislación básica del Estado en materia de inversiones obligatorias de estas Entidades que se contiene, entre otras disposiciones, en el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y normas que lo desarrollan; el Gobierno fijará el porcentaje que dentro del coeficiente de préstamos de regulación especial alcanzarán los créditos calificados por las Comunidades Autónomas; en el caso de que Cajas de Ahorros operen en varias Comunidades Autónomas, el porcentaje sobre coeficiente de préstamos de regulación especial se calculará a los recursos ajenos captados en cada Comunidad Autónoma. Como disposiciones transitorias, señala este mismo Real Decreto que los créditos calificados por las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con la propia disposición, sean computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, no podrán superar el porcentaje del 25 por 100 de los nuevos fondos a incluir en el coeficiente, excluida la parte destinada a la financiación de exportaciones; y que serán computables en el tramo del coeficiente de préstamos de regulación especial correspondiente a las Comunidades Autónomas los créditos siguientes: a) Los créditos calificados por las Comunidades Autónomas y concedidos a partir de la entrada en vigor del Real Decreto, y b) Los créditos calificados por las Comunidades Autónomas con anterioridad a la entrada en vigor del mismo Real Decreto, pero concedidos con posterioridad.

3. Forzoso será prestar ya atención a la disposición últimamente citada, esto es, el Real Decreto de 8 de febrero del año actual, principiando por destacar su fecha posterior a aquella en que se suscitó el presente conflicto de competencia, y que las partes personadas han valorado el alcance de la vigencia de dicha disposición en el sentido, según el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de que al reconocer expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas para declarar computables créditos en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, se reafirma la competencia de la Generalidad en los términos pretendidos por la misma, excluyendo la del Estado; y a su vez, el Abogado del Estado estima irrelevantemente disminuido el interés y la problemática que suscita el conflicto de competencia en el que nos hallamos, ya que a partir de la entrada en vigor del Real Decreto de 1984, la Orden impugnada únicamente operará fuera del límite porcentual que se atribuye a la Comunidades Autónomas, bien que fuera de tal límite seguirá operando como norma básica, y hasta la entrada en vigor del Real Decreto, en cuanto a los préstamos concedidos con anterioridad, fue plenamente norma básica y vinculante para las Comunidades Autónomas.

Conviene añadir, bajo estos mismos aspectos, de un lado, que la Orden motivadora del actual conflicto de competencia permitía la concesión de préstamos solamente hasta el día 31 de diciembre de 1983, y de otro, que la Generalidad de Cataluña, al suscitarlo, estableció del modo más expreso y absoluto —con cita del artículo 86, último inciso, de la LOTC— que deberían respetarse, en todo caso, incluido el supuesto de éxito de su pretensión, todas las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983.

Quiérase decir que, en definitiva, el interés de la presente resolución ha decaído, bien que no por entero, lo que obliga a proseguir en el examen de la cuestión suscitada.

4. La competencia que recaba para sí la Generalidad de Cataluña, negándola en consecuencia al Gobierno del Estado, la fundamenta en los preceptos del Estatuto de Autonomía contenidos en los artículos 10.1.4 y 12.1.6, a los que ya hicimos alusión en el primero de estos fundamentos jurídicos, y entendiéndo que consecuencia de estos preceptos fue el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, dictado por el Gobierno de la Generalidad, expresivo de que el Departamento de Economía y Finanzas podrá calificar las inversiones que las Cajas de Ahorro con sede en Cataluña habrán de computar en el coeficiente de préstamos de regulación especial que corresponda a recursos de terceros captados en Cataluña de acuerdo con el destino de los fondos y las condiciones establecidas por el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y disposiciones complementarias; en todo caso, se incluirán —prosigue— en el coeficiente los recursos con posibilidad de cómputo que las Cajas de Ahorros destinen a la financiación de la exportación hasta los porcentajes mínimos

establecidos y a la financiación del programa de vivienda de protección oficial.

Aquí es de notar que similar problema, esto es, el alcance y constitucionalidad de la normativa contenida en el Decreto de la Generalidad que acabamos de citar, de algún modo ha sido ya abordado y resuelto por este Tribunal Constitucional, y ello lo fue en la sentencia de 28 de enero de 1982, recaída en conflictos suscitados entre el Gobierno de la nación y el Gobierno vasco, con oportunidad de la publicación de un Decreto de este último de la máxima similitud —en lo que aquí importa— con el 303/1980 de la Generalidad, sentencia en la que con amplitud se estudia —sin que ahora sea menester más que remitirse a todo ello—, lo que ha de entenderse, incluso referido a la materia que nos ocupa, por bases o legislación básica, bases de ordenación del crédito y expresiones similares, de todo lo cual sí que es preciso destacar que entonces afirmó este Tribunal que entre la regulación de los aspectos básicos de la actividad de los distintos tipos de intermediarios financieros hay que insertar las normas que imponen determinadas obligaciones a las Entidades financieras privadas (Bancos y Cajas de Ahorro), hallándose entre ellas las disposiciones encaminadas a fijar determinados porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas, que éstas deben invertir en ciertas adquisiciones, así como el orden de prioridades de esas inversiones obligatorias, debiendo respetar las Comunidades Autónomas, como normas básicas de la ordenación del crédito, no sólo los porcentajes como cantidad, sino también el régimen jurídico estatal de cada uno de los coeficientes legales de inversión y, en concreto, del de préstamos de regulación especial, objeto del presente conflicto. Es preciso recordar que este último coeficiente está destinado a financiar determinadas operaciones de crédito que, de acuerdo con los objetivos generales de política económica y social, revisten un especial interés para el país presentando por ello los créditos unas características que permiten calificarlos de circuitos privilegiados de financiación. De aquí que hayan de considerarse como básicas tanto las normas que establecen la finalidad de los fondos como las que fijan las condiciones especiales de los préstamos.

5. La doctrina contenida en la mencionada sentencia de este Tribunal, de 28 de enero de 1982, no existiendo circunstancia alguna que aconseje o imponga una alteración de criterio, puede aplicarse para resolver el caso actual, pues al tipo de operaciones a que acabamos de referirnos responde la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983, determinante del actual conflicto de competencia, en cuanto autoriza la concesión de préstamos por el motivo catastrófico que expresa, y su admisibilidad en el cómputo como activos de cobertura del porcentaje de inversiones obligatorias en préstamos de regulación especial, así como el señalamiento de beneficiarios, límites, plazos, intereses y amortizaciones, no supone otra cosa que arbitrar «el régimen jurídico estatal de cada uno de los coeficientes legales de inversión y en concreto del de préstamos de regulación especial» —literales expresiones contenidas en aquella sentencia—, por lo que mal puede aceptarse que al proceder de tal modo se desconocieran competencias propias de la Comunidad Autónoma.

El carácter normativo de la Orden de 8 de marzo de 1983 y su condición de disposición complementaria del Decreto 715/1964 alejan las dudas acerca de la posible vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias que distribuyen la competencia, a lo que tampoco es óbice la circunstancia de que se trate de medidas reputables como coyunturales, porque éstas no se apartan de la finalidad de la consecución de los intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases de crédito, lo que se pone especialmente de relieve al considerarse que con la sola existencia del Decreto 715/1964 en modo alguno es posible atender a necesidades como la que se pretende remediar o paliar con la Orden que se impugna, con abstracción —además— de que las conclusiones que se obtienen en la presente resolución, esto es, el carácter normativo y complementario de la repetida Orden ministerial, no se pueden estimar desvirtuadas o afectadas por esa singularidad coyuntural, que no ha sido otra cosa que la apreciación, en un momento determinado, del alcance de la realidad de un hecho catastrófico y su posible remedio, como causa o motivo que aconseja la producción de una norma de esa índole, pero, en todo caso, de una norma que por su propio y específico contenido, reúne todos los requisitos y disciplina todos los aspectos precisos para que tenga que ser calificada de aquel modo.

6. Así pues, se estima que la Orden repetidamente aludida de 8 de marzo de 1983 no vulnera competencias atribuidas a la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio, claro está, del adecuado alcance del Real Decreto 350/1984, de 8 de febrero, del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre coeficientes de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, dictado con cita del Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y normas que lo desarrollan, y con expresa alusión del artículo 149 de la Constitución española que atribuye al Estado competencia exclusiva para fijar las bases de la ordenación del crédito y de coordinación de la planificación general de la actividad económica, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en su territorio en materia de ordenación del crédito; Real Decreto que, en propia expresión, viene a definir la normativa básica, sin perjuicio de su posible modificación futura, en función de las directrices básicas de la política económica en general y de la financiación en concreto, así como

de la evolución de las competencias que vayan efectivamente asumiendo las diferentes Comunidades Autónomas. Y en virtud de ello se faculta a estas Comunidades para la calificación de créditos computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, del modo y en la forma que la propia disposición establece.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar que la titularidad de la competencia controvertida en este conflicto corresponde al Estado.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 9 de octubre de 1984.—Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cañón.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—(Rubricado.)

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO DON FRANCISCO RUBIO LLORENTE A LA SENTENCIA DICTADA EN EL CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA NUMERO 506/1983.

Disiento de la decisión mayoritaria en el presente conflicto en el que, a mi juicio, debería haberse declarado que correspondía a la Generalidad la competencia controvertida. Mi disentimiento se funda en las razones siguientes:

Primera.—La decisión mayoritaria se apoya en la doctrina sentada en la sentencia número 1/1982, de 28 de enero, que debe ser mantenida, se dice, porque «no existe circunstancia alguna que imponga una alteración de criterio». No es indiscutible que la mejor vía para resolver el presente conflicto sea esa de aplicar en él una doctrina y producida, además, con motivo de un conflicto planteado en términos muy distintos. Aceptando, sin embargo, ese camino, elegido por la mayoría, es evidente a mi juicio, que por él se llega necesariamente a una solución exactamente opuesta a la adoptada, es decir, a declarar la incompetencia del Gobierno, que es también el resultado que se alcanza con otros razonamientos que es innecesario traer aquí.

La Orden de 8 de marzo de 1983, objeto del conflicto, no establece, en efecto, «el régimen jurídico estatal de uno de los

coeficientes legales de inversión y en concreto del de préstamos de regulación especial», como se dice en la sentencia de la que disiento, ni puede extraerse del hecho de que esa expresión figure literalmente en la citada sentencia de 1982 conclusión alguna respecto de la competencia gubernamental en este caso. Lo que sustancialmente hace la Orden impugnada (y sólo por ello es impugnada) es calificar determinados créditos a efectos de su computabilidad en el coeficiente de préstamos de regulación especial, y la expresión que ahora se cita se limitaba a precisar la necesidad de que al hacer una calificación de este género, el Gobierno vasco, cuya competencia para ello no se cuestionaba, se atuviese al régimen jurídico de los coeficientes especiales. Esto es muy exactamente lo que hizo la Consejería de Economía y Finanzas de la Generalidad al dictar la Orden de 3 de diciembre de 1982 (dictada al amparo del Decreto de la Generalidad 303/1980, de 29 de diciembre, de contenido paralelo al Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno vasco, uno de los impugnados en el conflicto resuelto por la repetidamente mencionada sentencia número 1/1982), que no fue impugnada por el Gobierno, que por tanto no ha puesto en cuestión la competencia de la Generalidad para calificar los créditos que, meses después, también él ha calificado.

En todo cuanto coincide con lo ya acordado por esa Orden de la Generalidad (es decir, en cuanto califica como computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial los concedidos a los damnificados por las inundaciones), la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983, es así, en el mejor de los casos, una simple reiteración de un acto válido, realizado meses atrás por autoridad competente, y carente por tanto de eficacia. En cuanto no sea simple reiteración, es un acto nulo, pues una competencia no puede corresponder al mismo tiempo y en las mismas circunstancias, con el mismo alcance y sobre la misma materia, al Gobierno de España y a la Generalidad de Cataluña.

Segunda.—Si la competencia controvertida correspondiese al Estado, como la decisión mayoritaria pretende, es claro que no podría ser delegada o transferida a las Comunidades Autónomas si no es mediante Ley especial, en la forma prevista en el artículo 150.2 de la Constitución española. El Real Decreto 360/1984, cuya promulgación dio lugar a que el Tribunal pidiese a las partes en este conflicto que se pronunciasen sobre el tema, sólo puede ser considerado, en consecuencia, como reconocimiento de una competencia ya existente de las Comunidades Autónomas, no en modo alguno como atribución a éstas de una competencia nueva que, siendo suya, no podía ser al mismo tiempo del Estado.

Madrid, 9 de octubre de 1984.—Firmado: Francisco Rubio Llorente.—(Rubricado.)

24425 Sala Segunda. Recurso de amparo número 120/1984. Sentencia número 92, de 15 de octubre de 1984.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 120/1984, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Santos de Gandarillas Carmona, asistido por el Letrado don Francisco Javier Soto Carmona, en nombre y representación de los Ayuntamientos de Villar del Pedroso, Valdelacasa del Tajo, El Gordo, Berrocalejo, Valdehunar, Peraleda de la Mata, Mesas de Ibor y Valdeverdeja, con la pretensión de que se declare la nulidad de las sentencias de la Audiencia Territorial de Cáceres números 66 y 91, de 30 de abril y 23 de junio de 1982, respectivamente, por las que se estimaron sendos recursos contencioso-administrativos interpuestos por los Ayuntamientos de Belveis de Monroy y Valdecañas del Tajo y se anuló un acuerdo de la Delegación de Hacienda de la provincia de Cáceres de 3 de diciembre de 1980.

En el recurso de amparo han sido parte los Ayuntamientos de Valdecañas del Tajo y Belveis de Monroy, representados por el Procurador de los Tribunales don Ramiro Reynolds de Miguel y asistidos por el Letrado don Mariano Zábala, han sido parte asimismo el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal.

Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El Real Decreto 3350/1976, de 30 de diciembre, que puso en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, relativas a ingresos de las Corporaciones Locales, estableció la entrega sin deducción alguna por gastos de administración y cobranza de los impuestos y recargos atribuidos a los Ayuntamientos, y en particular los relativos a la Licencia Fiscal del Impuesto Industrial, que se atribuyeron al Ayuntamiento, en cuyo término se realizaran las actividades gravadas.

La Orden ministerial de la Presidencia del Gobierno de 30 de abril de 1980, dictada a propuesta de los Ministros de Hacienda y de Administración Territorial, estableció las normas de distribución de las deudas tributarias satisfechas por las centrales hidroeléctricas por razón de la Licencia Fiscal del Impuesto Industrial entre las Corporaciones Locales afectadas por su empiazamiento, disponiendo que se distribuirán entre los Ayuntamientos, a cuyos términos municipales afectara la instalación de la central, bien por la realización de obras de ingeniería civil o bien por la invasión de terrenos por las aguas embalsadas.

Por acuerdo de la Delegación de Hacienda de Cáceres de 30 de diciembre de 1980 se fijaron los porcentajes de distribución de la cuota tributaria y recargos que satisface la Central Hidroeléctrica de Valdecañas por la Licencia Fiscal del Impuesto Industrial, que correspondían a los Ayuntamientos afectados, entre ellos los ahora recurrentes en amparo, más los Ayuntamientos de Belveis de Monroy y Valdecañas del Tajo.

El reparto fue el siguiente: Villar del Pedroso, 382.745 pesetas; Valdelacasa del Tajo, 733.638 pesetas; El Gordo, 1.369.022 pesetas; Berrocalejo, 272.282 pesetas; Valdehúncar, 1.038.022 pesetas, etc., referidos a los ingresos previsible por tal concepto y por los ejercicios 1980, 1981 y 1982.

Segundo.—Los Ayuntamientos de Belveis de Monroy y Valdecañas del Tajo, no conformes con la distribución aludida, interpusieron contra el referido acuerdo sendos recursos de alzada ante el Ministro de Hacienda, que fueron desestimados por Resolución de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales de 25 de mayo de 1981.

La Delegación de Hacienda de Cáceres notificó individualmente a todos los Ayuntamientos afectados, a efectos de alegaciones, la existencia de los recursos de alzada.

Contra la Resolución de 25 de mayo de 1981 interpusieron los Ayuntamientos de Belveis de Monroy y Valdecañas del Tajo los correspondientes recursos contencioso-administrativos que dieron lugar a las sentencias números 61 y 91 de la Audiencia Territorial de Cáceres, en las que, estimando los recursos, se declaraba nulo el acuerdo de la Delegación de Hacienda de 3 de diciembre de 1980, y su confirmación en alzada por Resolución de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales de 25 de mayo de 1981, así como la nulidad