

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**27976** Pleno. Sentencia 178/1992, de 13 de noviembre. Conflictos positivos de competencia 1.155/1985 y 987/1986 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con los arts. 2.2 y 5, 5.2, 6 y 7.3 del Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito, en desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y por el Gobierno de la Nación en relación con los arts. 6.1, 9.3, b), y Disposición transitoria del Decreto 99/1986, de 3 de abril, sobre el ejercicio de competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorro.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Menzúbal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carlos Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.155/85 y 987/86, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por doña Mercedes Curull Martínez, en relación con los arts. 2.2 y 5, 5.2, 6 y 7.3 del Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito, en desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con los arts. 6.1 (desde las palabras «siendo también...» hasta el final); 9.3, b), y la Disposición transitoria del Decreto 99/1986, de 3 de abril, sobre el ejercicio de competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorro. Han comparecido, respectivamente, los Abogados del Estado y de la Generalidad de Cataluña y ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 13 de diciembre de 1985 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de la Abogada de la Generalidad de Cataluña, doña Mercedes Curull Martínez, por el que se plantea, en nombre y representación de la Generalidad de Cataluña y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia contra los arts. 2.2 y 5, 5.2, 6 y 7.3 del Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios

de las Entidades de Depósito, dictado en desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, de 25 de mayo. Por este escrito, registrado con el núm. 1.155/85, se solicita que este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y se anulen los artículos impugnados.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

A) El Real Decreto 1.370/1985, objeto del conflicto, a través de diversos preceptos, reasume para la Administración Central y el Banco de España funciones que tenía asumidas y venía ejerciendo la Generalidad de Cataluña de conformidad con el marco constitucional de distribución de competencias en la materia.

Ese marco competencial, delineado por los arts. 149.1.11.ª y 13.ª de la C.E. y arts. 10.1.4.ª y 12.1.6.ª del E.A.C., permitió la aprobación por la Generalidad de Cataluña de diversas normas (Decretos 303/1980, de 29 de diciembre, en desarrollo de las competencias de la Generalidad respecto de las Cajas de Ahorro, y 213/1981, de 9 de julio, sobre computabilidad de valores de renta fija en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros con sede social en Cataluña, e igualmente, Decreto 46/1985, de 18 de febrero, estableciendo el procedimiento para la aprobación de la distribución de excedentes y de los presupuestos anuales de la obra social de las Cajas de Ahorro con sede en Cataluña); ahora bien, con la normativa estatal ahora cuestionada, se han alterado sustancialmente las reglas por las que se ha regulado la materia controvertida, irrogándose así el Gobierno de la Nación unas facultades ejecutivas que, por corresponderle, hasta ese momento ejercitaba la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Pues bien, esa reasunción de competencias por el Gobierno Central no puede justificarse en el hecho formal de que el Real Decreto objeto de la controversia sea desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, pues la noción de bases ha de ser entendida como noción material, de manera que las normas serán básicas o no en atención a su contenido y no por el mero hecho de estar recogidas en una Ley.

Asimismo, tampoco cabe apelar a que en la legislación básica el Estado se puede reservar la intervención ejecutiva en algunas materias, pues, en este caso, de lo que se trata es de que la Generalidad de Cataluña no sea injusta e inconstitucionalmente desposeída de unas facultades de ejecución que venía ejerciendo pacíficamente hasta la promulgación de la Ley 13/1985, sin que, de otra parte, se pueda argüir que las funciones de supervisión de la solvencia y seguridad de las Entidades de Depósito deban asignarse al Estado porque pueden quedar afectados intereses extracomunitarios.

B) Tras estas consideraciones previas, el análisis de los preceptos del Real Decreto objeto de la controversia competencial se desarrolla en los siguientes términos:

a) El art. 2.2 establece que «los inmuebles adquiridos en pago de deudas se computarán por el coeficiente del grupo d) del número precedente, durante los

cinco años siguientes a su adquisición», añadiendo que «dichas adquisiciones se notificarán al Banco de España, que podrá reducir este plazo si los activos fuesen, por su naturaleza y características, susceptibles de enajenación en plazo menor sin perjuicio patrimonial aceptable para la Entidad».

Pues bien, esa facultad que se otorga al Banco de España colisiona frontalmente con las competencias de la Generalidad (art. 12.1.6.ª E.A.C.), por cuanto la declaración que se contiene en este artículo conlleva que la actuación de la Comunidad Autónoma se acomode a las bases de la ordenación del crédito, pero no excluye que la Generalidad intervenga en cuestiones referentes a esa ordenación, especialmente en fase de ejecución, ya que lo único que queda fuera del ámbito autonómico es que éste defina las líneas maestras de la correspondiente política, al ser competencia exclusiva del Estado.

b) El art. 2.5, segundo párrafo, prevé que «la concesión de estos créditos (los concedidos por las Entidades financieras a favor de los Consejeros, Directores generales o similares de cualquier Entidad del grupo consolidado o a las Entidades controladas por ellos y ajenas al grupo), deberá ser aprobada por el Consejo de Administración de los Bancos y Cajas de Ahorro, o por el Consejo Rector de las Cooperativas de Crédito, debiendo comunicarse al Banco de España las operaciones de importe superior a 4.000.000.»

Sin embargo, de acuerdo con el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, ya se estableció que las funciones del Banco de España en la materia serían realizadas por la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que así ha sucedido a través del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad, de manera que, con esta nueva normativa estatal, la facultad de autorización de la Generalidad deviene en simple información que será remitida directamente por las Entidades financieras al Banco de España. Además, la Ley 31/1985, de regulación de las normas básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, atribuye en su art. 16.2 a las Comunidades Autónomas una competencia similar a la que ahora reclama la Generalidad de Cataluña.

c) El art. 5.2, tiene por objeto regular el tratamiento de la distribución del excedente en caso de insuficiente cobertura del coeficiente de garantía, atribuyendo al Banco de España la facultad de autorizar y establecer el porcentaje mínimo a destinar a reservas.

Sin embargo, tratándose de una facultad ejecutiva, la competencia es de la Generalidad (arts. 10.1.4.ª y 12.1.6.ª E.A.C.), como lo demuestra el hecho de que en el caso de las Cajas de Ahorro, la aprobación de la distribución de excedentes está asumida por la Generalidad, que ejerce dicha facultad de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 46/1985.

Por todo ello, el precepto que se impugna no tiene otro objeto que el de rescatar para el Banco de España una competencia ejecutiva que, por lo demás, ya la STC 1/1982, fundamento jurídico 12, reconoció a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo nivel competencial en este extremo es idéntico al de Cataluña.

d) El art. 6 contempla cuatro supuestos diferentes de competencias de ejecución referidas: a) A la extensión a cinco años del plazo para la adaptación al coeficiente de garantía, previa aprobación de los correspondientes planes de saneamiento (art. 6.1, párrafo primero); b) al establecimiento de reglas de apertura de oficinas para el caso de que se conceda un plazo de adaptación más dilatado (art. 6.1, párrafo segundo); c) a la autorización para la apertura de oficinas en el caso de déficit del coeficiente de garantía superiores a los fijados en el art. 6.2, y d) a la autorización del Banco de España para la distribución del excedente en caso de déficit

del coeficiente de garantía superiores a los señalados en el art. 6.2 (art. 6.3).

Pues bien, esas competencias de ejecución han de corresponder, asimismo, a la Generalidad de Cataluña, ya que no se engloban en el ámbito de la política monetaria, sino que se reconducen a la ordenación del crédito cuya ejecución ha de llevar a efecto la Comunidad Autónoma.

Además, en lo referente al establecimiento de reglas de apertura de oficinas (art. 6.1, segundo párrafo), y autorización para la apertura de oficinas en caso de déficit del coeficiente de garantía superiores a los fijados en el art. 6.2, la Generalidad ya ha asumido esas funciones (Decretos 303/1980 y 270/1983), habiendo reconocido la propia Ley 13/1985 (art. 10.3), algún tipo de competencia a favor de las Comunidades Autónomas. En cuanto a la autorización del Banco de España para la distribución del excedente en caso de déficit del coeficiente de garantía superior a los fijados en el art. 6.2, debe estarse a lo ya señalado a propósito del art. 5.2.

e) Finalmente, el contenido del art. 7.3 se relaciona con el art. 10.3 de la Ley 13/1985, por lo que concurre el mismo motivo de inconstitucionalidad ya alegado en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dicho precepto. Y es que se confieren al Banco de España unas funciones de carácter ejecutivo que no le corresponden, a la vez que se supeditan «a sus decisiones» claras competencias autonómicas de ejecución sin justificación para ello. Por lo demás, son funciones que la Generalidad ha venido ejercitando de conformidad con lo establecido en su propia normativa (Decretos 303/1980 y 270/1983).

2. Por providencia de 20 de diciembre de 1985, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Mediante escrito presentado el día 3 de febrero de 1986, el Abogado del Estado, en la representación procesal del Gobierno de la Nación que la Ley le confiere, formuló las siguientes alegaciones:

A) Como consideración preliminar, y en respuesta a las expuestas por la representación actora, señala el Abogado del Estado que son reproducibles las alegaciones que ya efectuara en los recursos de inconstitucionalidad 800/85 y 801/85. Y, asimismo, dado que el Real Decreto 1.370/1985 que se impugna desarrolla sin extralimitación ninguna la habilitación contenida por la Ley 13/1985, si alguna vulneración del orden competencial se hubiera producido, a la Ley 13/1985, habría que imputarla. Por ello, la desestimación de los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 800/85 y 801/85, comportaría la innecesariedad de un pronunciamiento respecto de la norma reglamentaria objeto de la controversia, pues a ésta no se imputa autónomamente vulneración competencial alguna.

De otra parte, resulta impropio tratar de petrificar el contenido de la legislación estatal básica, lo que permite afirmar que la invocación de los Decretos de la Generalidad de Cataluña 303/1980, 213/1981 y 46/1985, carece de virtualidad, una vez que tales normas no forman parte del bloque de constitucionalidad y el Estado puede —con independencia del carácter material de las bases— modificar el contenido de las mismas, máxime al haberse dictado por el legislador posconstitucional.

En tercer lugar, en relación con las competencias ejecutivas en esta materia crediticia, debe tenerse en cuenta —añade el Abogado del Estado— que, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional, la delimitación del alcance de las competencias estatales atendiendo a la preservación de un espacio económico unitario, implica, no sólo la normación homogénea, sino también, en ocasiones, la adopción de medidas concretas desde una instancia igualmente unitaria, y ello en razón del propio contenido —acotado a intereses territoriales limitados— del principio de autonomía y al significado de las funciones constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 de la C.E.

B) Ya en particular, el análisis de los preceptos del Real Decreto 1370/1985 a los que se imputan vicios de incompetencia, se desarrolla de la siguiente forma:

a) La impugnación del art. 2.2, concretada a lo establecido en el segundo inciso, no puede prosperar, pues no se está en presencia de una competencia de mero desarrollo o ejecución de una base normativa —la contenida en el primer inciso del propio art. 2.2—, sino que el contenido de la base alcanza tanto al establecimiento del principio general como a la dispensa que se prevé en atención a la naturaleza y características de los activos inmobiliarios. Ello es consecuencia de la imposibilidad de cubrir con una norma rígida la pluralidad de supuestos que se intentan regular, siendo indisociable la titularidad para la aplicación de la dispensa respecto del propio contenido de la norma de cuya dispensa se trata.

En suma, para el logro de lo que aparece como fin propio de las bases estatales en materia de ordenación del crédito, no basta el establecimiento de una norma —el principio general del primer inciso del art. 2.2—, sino que es necesario ponderar en su aplicación y posibilidad de dispensa, concurriendo unas circunstancias que configuran un ámbito de discrecionalidad técnica que hace que la titularidad de la facultad de dispensa forme parte integrante de las bases estatales. Por ello mismo, al atribuir al Banco de España la facultad de reducir, para un caso concreto, el plazo establecido con carácter general en el primer inciso del art. 2.2, no se produce extralimitación del contenido propio de las bases estatales, entrando en el significado funcional del Banco de España la atribución al mismo de esta facultad que se encuentra ligada a la política de solvencia de las Entidades de Depósito, extremo que, por su trascendencia para el interés general y necesaria apreciación desde una perspectiva supracomunitaria, aparece como aspecto básico de la ordenación del crédito.

b) En relación con el art. 2.5, segundo párrafo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que la concesión de los créditos deba ser aprobada por el órgano de administración de la Entidad de Depósito y, cuando su importe sea superior a cuatro millones, comunicada al Banco de España, no obsta a la vigencia y aplicabilidad del art. 16.2 de la Ley 31/1985, en cuya virtud las Entidades sometidas a su ámbito habrán de solicitar, en su caso, de la Comunidad Autónoma la necesaria autorización.

De ahí que el problema se reduce a esa posible duplicidad en la remisión de informes, pero lo cierto es que, con independencia de que el detrimento de la eficacia no resulta relevante, pues no ocasionará grandes dificultades a las Entidades de Depósito, esa comunicación responde a las funciones de información, disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema financiero corresponden al Banco de España, tanto más cuanto que ese deber de comunicación enlaza con la previsión del art. 2.4 y, por tanto, con el mayor nivel de recursos propios que ha de exigirse a las Entidades que conceden estos créditos. Y, de otra parte, cuando se trata de informaciones precisas para el cumplimiento de las compe-

tencias propias del Banco de España, carece de fundamento la pretensión de interponer en la relación entre dicha Institución y las Entidades de Depósito una instancia intermedia autonómica.

c) La impugnación del art. 5.2 presenta gran similitud con la del art. 2.2. En concreto, partiendo de la regla general establecida en el art. 10.1 de la Ley 13/1985, y desarrollada por el art. 5.1 del Real Decreto 1370/1985, se trata aquí también de una posibilidad de dispensa o atenuación que, por su contenido, resulta indisociable de las bases. Y es que, aun dentro de los límites resultantes de los referidos preceptos legal y reglamentario, la apreciación en cada caso ha de efectuarse desde una perspectiva de interés general o supracomunitario y, suponiendo la posibilidad de exceptuar parcialmente la aplicación de la norma básica, esta facultad forma parte del propio contenido de las bases sin que quepa diferenciar sus titularidades.

Por otro lado, la competencia contemplada en el invocado Decreto autonómico 46/1985, no desaparece, pues, fuera de la hipótesis contemplada en el precepto que ahora se examina, la aprobación de la distribución de excedentes de las Cajas de Ahorro sometidas a su competencia (disposición transitoria quinta de la Ley 31/1985) continúa correspondiendo a la Generalidad de Cataluña.

d) Respecto de los aspectos cuestionados del art. 6, es preciso determinar, una vez más, si la atribución al Banco de España de las facultades discutidas queda o no justificada por la titularidad estatal sobre las bases de ordenación del crédito.

Pues bien, la facultad del Banco de España para extender por dos años más el plazo general de tres años, previsto para la adaptación a los niveles de recursos definidos en los arts. 2 y 3, conlleva una apreciación que afecta a la solvencia de las Entidades de Depósito y que, por no suponer mera actividad de ejecución de una normación básica, sino excepción de su aplicación, ha de efectuarse desde una instancia unitaria que pondere los intereses supracomunitarios y garantice la homogeneidad en el conjunto de la Nación.

Por lo que atañe a la apertura de oficinas, las reglas de este art. 6 aparecen también vinculadas a la solvencia de la Entidad de Depósito, consistiendo aquí las titularidades estatales en adecuar los niveles máximos de déficit de recursos propios que contempla el art. 6.2 al caso de que el plazo de adaptación concedido conforme al art. 6.1 llegue a cuatro o cinco años, y en someter a previa autorización la apertura de nuevas oficinas en los supuestos previstos. En el primer caso, el fundamento de la titularidad es idéntico al ya señalado para la propia facultad del Banco de España de extender hasta por dos años el plazo de adaptación, y en el segundo, se trata de una previsión de naturaleza normativa que no supone atribuir al Banco de España la facultad de conceder la autorización, sino la de delimitar con su informe favorable, de naturaleza obstativa, la competencia que en su caso ostente la Comunidad Autónoma. En consecuencia, atendiendo a estos significados, es clara la adecuación del precepto al orden constitucional y estatario de distribución de competencias.

Asimismo, en relación a la exigencia de autorización por el Banco de España para la distribución de resultados en los supuestos previstos, *a sensu contrario*, en el art. 6.3, debe tenerse en cuenta que la facultad del Banco de España, durante el período de adaptación a los niveles de recursos propios exigidos, se corresponde en último término, para las Entidades en las que no concurra alguno de los requisitos expresados en el art. 6.3, con lo previsto en el art. 5.2. Por tanto, lo ya razonado a propósito de este precepto resulta suficiente para jus-

tificar la titularidad competencial atribuida al Banco de España.

e) Finalmente, las circunstancias determinantes del sometimiento a previa autorización de la expansión de las Entidades de Depósito a las que se refiere el art. 7.3, quedan vinculadas a apreciaciones sobre la solvencia y cumplimiento de las normas de control o disciplina por las Entidades, lo que se corresponde con las funciones propias del Banco de España. Se justifica por ello el sometimiento a un informe favorable del Banco de España, que, dada su naturaleza obstativa delimita para las Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito las competencias que las Comunidades Autónomas tengan asumidas en materia de creación de oficinas.

f) Mediante otrosí, conforme al art. 83 de la LOTC, se solicitó la acumulación del presente conflicto a los recursos de inconstitucionalidad registrados con los núms. 800/85 y 801/85, acumulados.

4. Tras el trámite de alegaciones ofrecido al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco, por Auto del Pleno de este Tribunal, se acordó denegar la acumulación interesada.

5. Con fecha 11 de septiembre de 1986 tuvo entrada en este Tribunal un escrito por el que el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, promovió conflicto positivo de competencia frente al consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con los arts. 6.1, desde las palabras «siendo también...» hasta el final; 9.3, letra b), y la Disposición transitoria del Decreto 99/1986, de 3 de abril, sobre el ejercicio de competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorro, por estimar que vulneran el orden constitucional de competencias y haciendo expresa invocación del art. 161.2 de la C.E.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

a) El Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986 se presenta como desarrollo de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y de dos Reales Decretos 1.370/1985 y 1.371/1985, de 1 de agosto. Sin embargo, los tres preceptos que se impugnan son concretas y clarísimas vulneraciones de la normativa estatal básica —a la que rectifican, incluso expresamente— contenida en la Ley 13/1985 y en el Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, pues, en efecto, determinadas autorizaciones previstas en estas normas como competencia estatal, se atribuyen en los preceptos impugnados a la Generalidad de Cataluña. Por ello mismo, añade el Abogado del Estado, dada la actuación de la Generalidad de Cataluña, ni siquiera resultaría necesario justificar la adecuación constitucional de la normativa básica estatal, si bien, a efectos dialécticos, se pasa a razonar sobre esa adecuación y, consecuentemente, sobre la extralimitación competencial que concurre en los preceptos impugnados.

b) Las cuestiones relacionadas con la solvencia y seguridad de los intermediarios financieros pertenecen al ámbito estatal de competencias (art. 149.1.11.ª de la C.E.), en el cual se incluyen no sólo potestades normativas, sino también ejecutivas cuando la naturaleza de la materia así lo reclame.

Pues bien, el art. 6.1 del Decreto 99/1986 impugnado atribuye a la Generalidad de Cataluña competencias reservadas al Estado, en concreto al Banco de España, por los núms. 5 y 6 del art. 10 de la Ley 13/1985, pues se trata de autorizaciones a las Cajas de Ahorro para reducir el porcentaje que, como mínimo, deben destinar a su excedentes líquidos a reservas o al fondo de previsión, así como para la aplicación de porcentajes de dotación o reservas en cuantía inferior a los niveles

mínimos que el Gobierno establezca para su inversión en obras sociales y también para la distribución de resultados en porcentaje inferior al establecido cuando el déficit de las Cajas de Ahorro sean igual o inferior al 20 por 100.

De este modo, y con arreglo a la propia doctrina del Tribunal Constitucional, no es posible calificar como mera ejecución reglada de la normativa preexistente lo que en rigor constituye una facultad con elevado componente de discrecionalidad técnica y cuya apreciación ha de realizarse desde una instancia unitaria. Por ello, el engarce de las competencias autonómicas con la dirección, necesariamente unitaria, del sistema crediticio comporta que, en casos como el ahora examinado, el elevado componente de discrecionalidad técnica en ciertas decisiones determine la reserva estatal, como parte de lo básico, de concretas facultades ejecutivas.

c) En cuanto al art. 9.3, b), y la Disposición transitoria impugnados, la competencia que se autoatribuye la Generalidad de Cataluña [art. 9.3, b)] para autorizar la apertura de nuevas oficinas de las Cajas de Ahorro, es una competencia que, por su carácter básico, el art. 7.3 del Real Decreto 1.370/85, de 1 de agosto, atribuye al Banco de España, siendo reproducible al respecto la argumentación que ya se expuso a propósito del art. 10.3 de la Ley 13/1985 en el recurso de inconstitucionalidad 800/85.

Finalmente, sobre la Disposición transitoria que se impugna, también la competencia que se reconoce a la Generalidad de Cataluña ha de corresponder al Estado, tal como prevé el art. 6 del Real Decreto 1.370/1985, pues, al tratarse de la adaptación de todo el sistema a la nueva normativa, parece claro que la competencia tanto para su establecimiento como para las excepciones que al mismo puedan autorizarse ha de ser única y corresponder, en todo caso, al Estado.

6. Por providencia de 17 de septiembre de 1986, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, mediante comunicación dirigida a su Presidente; dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; tener por invocado el art. 161.2 de la C.E. y comunicar, en consecuencia, al Presidente de la Generalidad de Cataluña la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos controvertidos, conforme establece el art. 64.2 de la LOTC; y la formalización del conflicto y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

7. El día 22 de octubre de 1986 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones de la Abogada de la Generalidad de Cataluña, doña Mercedes Curull Martínez, oponiéndose al conflicto planteado y, en consecuencia, suplicando sea dictada Sentencia declarando que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

La fundamentación jurídica es, en síntesis, la siguiente:

a) Se señala como punto de partida que el motivo de la controversia dimana del hecho de haber entendido la Generalidad de Cataluña que las excepciones que a las reglas generales establecidas en la Ley 13/1985 y en el Real Decreto 1.370/1985 se prevén en los arts. 10.5 y 6 y 5.2; 6 y 7.2 y 3, respectivamente, de dichas normas, son actos de mera ejecución de las bases estatales cuya adopción, por ello mismo, no puede ser atribuida al Banco de España o al Ministerio de Eco-

nomía y Hacienda, al ser competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma [arts. 10.4 y 12.1, b), del E.A.C.]. No lo entiende así, sin embargo, la representación del Gobierno, afirmando, de contrario, que tales actos ejecutivos son complemento necesario de otros preceptos básicos, por lo que han de ser adoptados por el Estado por exigencias de la unidad del sistema económico nacional.

Pues bien, tras una serie de precisiones sobre el concepto de «bases», se viene a afirmar, con carácter general, que, con la asunción por la Generalidad de Cataluña de las competencias ahora discutidas sobre las Cajas de Ahorros «de su jurisdicción» —nutridas sustancialmente con el ahorro de Cataluña— no se pone en peligro la unidad del orden económico de España, ni otros intereses supracomunitarios que obliguen o justifiquen la aplicación de la norma de excepción; antes bien, lo que realmente se pone en peligro es el principio de autonomía, al vaciarse de contenido la competencia autonómica en la materia a través del expediente de calificar como básicas las autorizaciones a las que se refieren los preceptos del Decreto 99/1986 impugnados.

b) Ya en particular, por lo que respecta al art. 6.1, último inciso, del referido Decreto, debe estarse a lo que se alegó como fundamento de la inconstitucionalidad del art. 10.5 y 6 de la Ley 13/1985, en el recurso núm. 800/1985. Con cita de lo declarado en la STC 1/1982, fundamento jurídico 12, a propósito de un supuesto idéntico, y tras recordar que la aprobación de los Acuerdos relacionados con la determinación de los excedentes y su distribución entre reservas y Obra Social es un acto típico de ejecución que el art. 52 de la Ley de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, reserva al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad (sin que dicho precepto haya sido impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 873/85) es claro que nada cabe reprochar al precepto impugnado.

En cuanto a que la Generalidad de Cataluña haya asumido las competencias que el art. 5.2 del Real Decreto 1.370/1985 atribuye al Banco de España, dicha asunción es coherente con la impugnación formulada por Cataluña del referido art. 5.2 en el conflicto positivo de competencia 1.155/85, teniendo aquí la sustitución del Banco de España por el órgano correspondiente de la Generalidad de Cataluña el mismo fundamento que ya apreció la STC 1/1982, fundamento jurídico 12.

c) La previsión del art. 9.3, b), es, asimismo, congruente con la impugnación del art. 7.3 del Real Decreto 1.370/1985 formalizada en el conflicto 1.155/85, cuyas alegaciones, que se dan por reproducidas, evidencian la corrección del precepto ahora impugnado, debiéndose también recordar que esas facultades de ejecución a favor de la Generalidad de Cataluña se dan por supuestos en el art. 46.1 de la Ley 15/1985, de Cajas de Ahorro de Cataluña, que no ha sido objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 873/85.

d) Por último, la Disposición transitoria también es consecuente con la posición de la Generalidad de Cataluña en el conflicto positivo de competencia núm. 1.155/85, en el que se recaban las competencias ejecutivas que el art. 6 del Real Decreto 1.370/1985 atribuye al Banco de España. Dando por reproducidas las alegaciones ya formuladas en dicho conflicto, se señala que son supuestos de carácter coyuntural que no ponen en riesgo la unidad del sistema económico y no son medidas necesarias para preservar aspectos básicos del sistema financiero, porque esos aspectos se agotan en la aprobación de las disposiciones de carácter general y no son susceptibles de extensión a los concretos actos de aplicación de tales normas, aunque las disposiciones en conflicto supongan el ejercicio de algunas potestades

discrecionales, porque precisamente en eso consiste el autogobierno.

e) Mediante otrosí, se solicitó la acumulación del conflicto al anterior registrado con el núm. 1.155/85.

8. Tras el trámite de alegaciones dado al Abogado del Estado acerca de la acumulación de procesos interesada, por Auto del Pleno de este Tribunal de 4 de diciembre de 1986 se acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 987/86 interpuesto por el Gobierno de la Nación al registrado con el núm. 1.155/85 interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

9. Por Auto de 26 de febrero de 1987, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión acordada en su día de los artículos del Decreto 99/1986 impugnados en el conflicto positivo de competencia núm. 987/86.

10. Por providencia de 11 de noviembre de 1992, se acordó señalar el día 13 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Son objeto de los presentes conflictos de competencia acumulados determinados preceptos del Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito, desarrollando el Título II de la Ley 13/1986, y del Decreto 99/1986, de 3 de abril, de la Generalidad de Cataluña, en materia de Cajas de Ahorro. Ambos conflictos suscitan similar problemática a la de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la citada Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, recientemente resueltos por la STC 135/1992.

En lo sustancial, la tesis de la Generalidad de Cataluña es que el Estado, a través del Real Decreto 1.370/1985, reasume funciones que en la materia de ordenación del crédito venían siendo ya ejercitadas por la Generalidad, por tratarse de intervenciones de carácter ejecutivo que no pueden integrarse en la competencia que a aquél le reserva el art. 149.1.11.ª de la C.E., impugnándose, de este modo, los arts. 2.2, segundo inciso; 2.5, segundo párrafo; 5.2; 6 y 7.3 del Real Decreto 1.370/1985. De otra parte, el Gobierno de la Nación se opone a lo dispuesto en los arts. 6.1, inciso final; 9.3, b), y Disposición transitoria del Decreto 99/1986 de la Generalidad de Cataluña, por cuanto en dichos preceptos se atribuyen al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad de Cataluña determinadas facultades y funciones que otros tantos preceptos de la Ley 13/1985 y del Real Decreto 1.370/1985, atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España, haciéndose en aquellos preceptos expresa remisión a estos últimos.

Los dos conflictos positivos de competencia se encuentran, pues, absolutamente interrelacionados, de manera que la respuesta que se alcance a propósito del suscitado por la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto 1.370/1985 determinará, de forma simultánea y automática, la que deba darse al promovido por el Gobierno de la Nación frente al Decreto de la Generalidad 99/1986. A su vez, ambos conflictos, como ya hemos anticipado, entroncan directamente con algunas de las cuestiones que fueron planteadas en los recursos de inconstitucionalidad 800/85 y 801/85, por lo que en todos los casos en que así proceda, bastará, para dar debida respuesta a lo ahora planteado, con la remisión a lo declarado en nuestra STC 135/1992 que ha resuelto los indicados recursos de inconstitucionalidad.

2. El Real Decreto 1.370/1985, como su propia rúbrica indica, regula los recursos propios de las Entidades de Depósitos, en desarrollo de lo dispuesto en el Título II (arts. 6 a 11) de la Ley 13/1985, de 25 de mayo. Concretamente, en los preceptos reglamentarios controvertidos se prevén a favor del Banco de España determinadas funciones, relativas a las siguientes materias: Posibilidad de reducir el plazo general de cinco años para la enajenación por las Entidades de Depósito de determinados activos (inmuebles adquiridos en pago de deudas, art. 2.2, segundo inciso); información que las referidas Entidades deben suministrarle acerca de la concesión de determinados créditos por un importe superior a 4.000.000 de pesetas (art. 2.5, segundo párrafo); autorización para la distribución de resultados cuando las Entidades presenten determinado déficit de recursos propios (art. 5.2); posibilidad de ampliar por dos años más la adaptación de determinadas Entidades a los niveles de recursos propios definidos por el propio Reglamento (art. 6.1, primer párrafo); establecimiento de reglas específicas para la apertura de oficinas cuando se haya dilatado el plazo de adaptación a los niveles de recursos propios (art. 6.1, segundo párrafo); autorización para proceder a la apertura de oficinas cuando las Entidades de Depósito no alcancen los niveles máximos de déficit de recursos propios que el art. 6.2 establece (art. 6.2, a *sensu contrario*); autorización para la distribución de resultados cuando en las Entidades de Depósito no concurren las circunstancias previstas en el art. 6.3 (art. 6.3, inciso final); y a la previsión de autorización para la apertura de nuevas oficinas en los supuestos previstos en el art. 7.3.

Todas las funciones, pues, que se reconocen al Banco de España están directamente vinculadas a las condiciones de solvencia y cumplimiento de las normas de control y disciplina que deben observar las Entidades de Depósito, concretando así lo ya dispuesto en los arts. 6.2, 9.1 y 10 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sin que el hecho de que se trate —aunque no en todos los casos— de funciones estrictamente ejecutivas determine la extralimitación competencial que se denuncia ni, por tanto, el reconocimiento de la titularidad que, a favor de la Generalidad de Cataluña y al amparo del art. 10.1.4.º del E.A.C., se reclama.

Sin perjuicio del análisis particularizado de cada uno de los preceptos impugnados, es preciso señalar ya que, aun cuando sean supuestos excepcionales que sólo pueden admitirse cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de la competencia estatal sobre las bases de una concreta materia, no cabe descartar de antemano que las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias o que, incluso, pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución. Así se ha venido manteniendo en reiterada doctrina que, en relación con la materia de ordenación de crédito, arranca de la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º en la que se afirmó que «en la ordenación de sectores económicos como el crédito, la consecución de aquellos intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito, exigirá que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, el Gobierno de la Nación proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, pues al Gobierno de la Nación le corresponde tanto la dirección de la política financiera nacional y de la política económica general (art. 97 de la C.E.) como la coordinación de las mismas con las que pueda tener cada Comunidad en su ámbito respectivo» [en similares términos SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 91/1984, fundamento jurídico 4.º; 96/1984, fundamento jurídico 3.º; 48/1988, funda-

mento jurídico 3.º c) y 220/1988, fundamento jurídico 3.º B)]. Con ello veníamos a reconocer la necesaria inclusión en lo básico de determinadas potestades ejecutivas que, además, en materias como la que ahora se examina, relativa a la política crediticia general, no pueden identificarse sin más con el mero desarrollo y ejecución de normas previas, sino que se traducen en efectivas decisiones de política económica que trascienden del ámbito estricto de la ordenación del crédito para incidir en el más amplio de la política monetaria y financiera (STC 96/1984, fundamento jurídico 7.º).

Siendo, pues, incuestionable que la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito puede 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, porque el acto de ejecución comporte, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo pueda ser adoptado por instancias que no tengan a su cuidado intereses peculiares distintos a los puramente generales (entre otras muchas, SSTC 56/1983, fundamento jurídico 4.º; 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 80/1984, fundamento jurídico 2.º; 24/1985, fundamento jurídico 8.º; 144/1985, fundamento jurídico 4.º, etc.)—, aún cabe añadir (reiterando así lo dicho recientemente en nuestra STC 135/1992), que, en la materia que nos ocupa, la intervención del Banco de España, como asesor del Gobierno de la Nación y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia (Ley 2/1962, de 14 de abril, base primera y Decreto-ley 18/1962, de 7 de junio, arts. 1 y 9), se legitima en atención a su especialización técnica, lo que «... explica y hace razonable, en el contexto constitucional que se le confien determinadas misiones por delegación del Gobierno o *ex lege*». Por ello mismo, en la señalada Sentencia fue rechazada la impugnación de los arts. 6.2; 7. e); 9.1; 10.2, 3, 5, último inciso, y 6; y Disposición final primera, 2, de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, al no existir la incompetencia denunciada una vez que «la ordenación básica del crédito y la banca, en su aspecto institucional, corresponde no sólo a los Cuerpos colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España», fundamento jurídico 3.º

3. De acuerdo con las precisiones que acaban de realizarse, es posible abordar ya el análisis particularizado de los diversos preceptos objeto de los conflictos positivos de competencia planteados.

a) El art. 2.2, segundo inciso, del Real Decreto 1.370/1985, no puede desvincularse de la regla general que, con el carácter de base de la materia, establece el mismo art. 2.2 en su primer inciso, flexibilizándose así su aplicación en atención a las características y naturaleza de los activos inmobiliarios de que se trate. Esta facultad de dispensa reconocida al Banco de España, en la medida en que es excepción de una norma básica y se vincula directamente a la política de solvencia de las Entidades de Depósito, presenta por ello también carácter básico, sin que, consecuentemente, se produzca extralimitación competencial alguna, ni vulneración de la competencia que a la Generalidad le reserva el art. 10.1.4.º del E.A.C.

b) Como señala el Abogado del Estado, la información que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 2.5, segundo párrafo, del Real Decreto 1.370/1985, debe ser comunicada al Banco de España, en nada altera la aplicabilidad, en su caso, del art. 16.2 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros, justificándose la previsión

cuestionada en atención a las funciones de información, disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema financiero corresponden al Banco de España (art. 3, entre otros, de la Ley 30/1980, de 21 de junio).

c) La autorización previa del Banco de España de la distribución de resultados en el supuesto previsto en el art. 5.2 del Real Decreto 1.370/1985, resulta, igualmente, indisociable de la regla general que, con carácter de base de la materia, han establecido los arts. 10.1 de la Ley 13/1985 y 5.1 del Real Decreto 1.370/1985, siendo también, por tanto, norma básica que, anudada a la garantía de las condiciones de solvencia de las Entidades de Depósito, configura una potestad que necesariamente conlleva una marcada discrecionalidad técnica cuyo ejercicio, dada su repercusión en la señalada solvencia de dichas Entidades y en el sistema crediticio globalmente considerado, sólo desde una instancia unitaria puede llevarse a cabo. De ahí que la facultad atribuida al Banco de España no vulnere la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

De otra parte, la adecuación de este art. 5.2 al orden constitucional de distribución de competencias, así como la del art. 10.5 y 6 de la Ley 13/1985, según hemos declarado en nuestra precitada STC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, pone simultáneamente de manifiesto la inconstitucionalidad por extralimitación competencial del art. 6.1, en el inciso final del Decreto 99/1986, de la Generalidad de Cataluña, que atribuye al Departamento de Economía y Finanzas de la Comunidad Autónoma «las autorizaciones en los casos previstos en los puntos 5 y 6 del art. 10 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y en el punto 2 del art. 5 del Real Decreto 1.370/1986, de 1 de agosto».

d) Idénticas consideraciones a las expuestas conducen a rechazar la pretendida lesión de la competencia autonómica que se imputa al art. 6.1, primer párrafo, del Real Decreto 1.370/1985, por atribuir al Banco de España la facultad de ampliar el plazo de tres años para la adaptación de determinadas Entidades de Depósito a los niveles de recursos propios definidos en los arts. 2 y 3 del mismo Real Decreto, en atención a circunstancias que la propia norma prevé en términos generales.

Asimismo, en lo que se refiere a la apertura de nuevas oficinas, la facultad que se atribuye al Banco de España para establecer reglas específicas a las que deberá ajustarse dicha apertura en el caso de aquellas Entidades para las que se haya ampliado el plazo de adaptación de los niveles de recursos propios (art. 6.1, segundo párrafo), así como para autorizar esa apertura cuando las Entidades de Depósito que lo pretendan no dispongan del porcentaje de recursos propios que, según los casos, el art. 6.2 del mismo Real Decreto 1.370/1985, dispone, guarda directa y estrecha conexión con lo dispuesto en el art. 10.3 de la Ley 13/1985, siendo mera concreción de una norma básica (STC 135/1992) que goza también, por la misma razón, de ese carácter. Debe tenerse presente, además, que, en este segundo supuesto, la intervención del Banco de España, tal como señala el referido art. 10.3 de la Ley 13/1985, no necesariamente se traduce en el ejercicio de la potestad autorizatoria, sino en la preceptiva emisión de un informe que no supone, sin embargo, desampoderamiento alguno de la competencia ejecutiva que en la materia corresponde a la Generalidad de Cataluña, y ello por dos razones: Primero, porque se trata de una intervención que, a pesar de su carácter ejecutivo, es calificable como básica, dado que la autorización de apertura de nuevas oficinas queda en este caso referida a Entidades de Depósito en las que concurren circunstancias que directamente afectan a su solvencia y liquidez y, por tanto, al propio sistema financiero; y, en segundo lugar, porque el informe en

cuestión no suplanta la competencia autonómica, sino que limita, y sólo parcialmente, esa competencia autonómica para otorgar o denegar la autorización —en concreto, sólo en caso de ser desfavorable a la apertura—, de manera que, con la intervención del Banco de España en los supuestos excepcionales que el precepto establece, se arbitra un control preventivo que garantiza que el desarrollo de las Entidades de Depósito se ajusta, sin sobrepasarlos a los riesgos máximos que, de acuerdo con la política financiera del Estado, la estabilidad misma del sistema en su conjunto pueda soportar. Control, en fin, que, por sus características y significado, queda amparado en las competencias del Estado sobre las bases de la ordenación del crédito y banca y sobre la política económica monetaria (art. 149.1.11.ª de la C.E.).

Por último, en cuanto a la autorización por el Banco de España para la distribución de resultados en el supuesto previsto en el art. 6.3, *in fine*, del Real Decreto 1.370/1985, la propia remisión que contiene a lo dispuesto en el art. 5 de la misma norma reglamentaria hace que, desechada ya, por las razones antes expuestas, la pretendida inconstitucionalidad de núm. 2, y no habiendo sido cuestionado el núm. 1, ambos del señalado art. 5, también deba serlo ahora, sin necesidad de alargar las consideraciones, la de este art. 6.3, *in fine*.

Consecuentemente, correspondiendo al Banco de España ejercitar las funciones que, con arreglo al art. 149.1.11.ª de la C.E., le atribuye el art. 6 del Real Decreto 1.370/1985, resulta incontestable la extralimitación competencial en la que incurre la Disposición transitoria del Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986, al oponerse directa y expresamente a la norma estatal.

e) Finalmente, la autorización previa a la que el Banco de España podrá someter a las Entidades de Depósito en los supuestos que contempla el art. 7.3 del Real Decreto 1.370/1985, ninguna objeción puede merecer desde la consideración del orden constitucional de distribución de competencias. Como señala la propia representación de la Generalidad de Cataluña, el art. 7.3 que se impugna se relaciona con el art. 10.3 de la Ley 13/1985, estimando que en ambos casos concurre el mismo motivo de inconstitucionalidad, pero enjuiciado ya el precepto legal en nuestra STC 135/1992, fundamentos jurídicos 3.º y 5.º, y rechazada su pretendida inconstitucionalidad, las mismas razones abocan a mantener idéntica conclusión en esta ocasión en relación al precepto reglamentario cuestionado.

De este modo, correspondiendo al Banco de España ejercitar la potestad indicada, la previsión del art. 9.3, b), del Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986, que la atribuye al Consejo de Economía y Finanzas de la Generalidad, necesariamente resulta ajena al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, incurriendo así en inconstitucionalidad por inadecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

#### FALLO

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

#### Ha decidido

1.º Declarar que la competencia controvertida ejercida en los artículos del Real Decreto 1.370/1985 impugnados en el conflicto positivo de competencia núm. 1.155/85, corresponde al Estado.

2.º Declarar que la competencia controvertida ejercida en los artículos del Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986, de 3 de abril, impugnados en el conflicto positivo de competencia núm. 987/86, correspon-

de al Estado, con la consiguiente nulidad de los arts. 6.1 (desde las palabras «siendo también ...» hasta el final) y 9.3, b), y de la Disposición transitoria del referido Decreto.

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

Dada en Madrid a trece de noviembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carles Viver i Pi-Sunyer.

**27977** Pleno. Sentencia 179/1992, de 13 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 951/1986. Promovido por el Gobierno Vasco contra la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las Directivas de la CEE.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 951/86, interpuesto por el Letrado don José María Ilardía Galligo, en nombre del Gobierno Vasco, contra la Disposición final primera del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las Directivas de la CEE. Han comparecido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de agosto de 1986, el mencionado representante del Gobierno Vasco interpuso el presente recurso de inconstitucionalidad, sobre la base de los siguientes fundamentos de fondo.

La norma impugnada pretende, sin estar legitimada para ello, otorgar el carácter de principios básicos en materia de contratación administrativa a los preceptos recogidos en el texto del Real Decreto Legislativo 931/1986. Este deriva de la habilitación conferida al Gobierno por la Ley de Bases 47/1985, para «dictar normas con rango de Ley en el ámbito de las competencias del Estado, sobre las materias reguladas por las Leyes incluidas en el anexo [de la propia Ley de Bases] a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario y en la medida en que tales materias resulten afectadas por el mismo» (art. 1), especificando que «tendrán la consideración de bases a cuyo objeto, alcance, principios y criterios deberá ceñirse al Gobierno en la elaboración

de los correspondientes Decretos Legislativos, las Directivas y demás normas de Derecho comunitario cuya aplicación exija la promulgación de normas internas con rango de Ley» (art. 2). Entre las normas incluidas en el citado anexo figura la Ley de Contratos del Estado, y el Real Decreto Legislativo 931/1986, la adapta a las directivas de la CEE. Sin embargo, la Disposición final primera de este Real Decreto Legislativo, en cuanto declara que los preceptos incluidos en el mismo son disposiciones básicas en materia de contratación administrativa, en el sentido del art. 149.1.18 C.E., incurre en *ultra vires*, infringiendo el art. 82.4 C.E., por no existir previsión en la Ley de Bases que sustente esa declaración ni venir ésta exigida por la labor misma de adaptación a los actos comunitarios. En consecuencia, dicha Disposición final, reducida por hipótesis a precepto reglamentario, infringiría los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica, garantizados en el art. 9.3 C.E., además del art. 11.1 B) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (E.A.P.V.).

En desarrollo de este planteamiento, comienza por afirmar el representante del Gobierno Vasco que los Decretos Legislativos son impugnables ante el Tribunal Constitucional, conforme al art. 27.2 B) de la LOTC y a la STC 51/1982, incluso cuando incurren en inconstitucionalidad formal por haberse ejercitado de manera irregular la delegación legislativa. A continuación sostiene que no existe previsión alguna expresa en la Ley de Bases 47/1985, que autorice el Gobierno para fijar, en cualquiera de los campos a que se refiere la Ley —y el de los contratos administrativos es uno de ellos—, principios básicos al amparo y con el alcance del art. 149.1.18 C.E., y que tampoco existe habilitación implícita al respecto ni podría existir, por prohibir tal tipo de habilitaciones el art. 82.3 C.E. De ahí el carácter *ultra vires* y la inconstitucionalidad de la Disposición final primera impugnada. Por otra parte, esta norma no se encuentra tampoco legitimada por necesidades lógicas o jurídicas inherentes al proceso de adaptación del Derecho interno al comunitario europeo. De hecho, algunos de los preceptos del Real Decreto Legislativo 931/1986 no se encuentran directamente conectados con exigencias del Derecho comunitario. En cuanto que aquéllos que transcriben normas del Derecho comunitario, que son directamente aplicables y tienen primacía sobre el Derecho interno, el Legislador carece de competencias para considerarlos como principios básicos, pues su prevalencia absoluta resulta del mismo Derecho comunitario, que ha desplazado al Derecho interno, de la misma manera que no podría modificar tales «principios», pues infringiría el Derecho comunitario. Por último el Estado no puede escudar la declaración de normas básicas en la responsabilidad que ha asumido como garante del cumplimiento de los Tratados y actos comunitarios, pues esa responsabilidad no le faculta para trasvasar los límites constitucionales de la delegación legislativa ni para alterar las reglas internas de distribución de competencias.

De todo lo anterior se sigue que el Real Decreto Legislativo 931/1986, por exceder los límites de la delegación conferida, tiene rango puramente reglamentario, rango insuficiente para fijar principios básicos, como pretende su Disposición final primera, aparte de ser lesivo de los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), ya que existe en nuestro Derecho una reserva material y formal de Ley en materia de contratación administrativa.

Por todo ello, se solicita que se declare la inconstitucionalidad y nulidad del precepto recurrido.

2. Admitido a trámite el recurso con fecha 17 de septiembre de 1986, el Abogado del Estado se opuso al mismo sobre la base de las alegaciones siguientes.