

dimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de aquélla que pueda precisar.

74. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 6 de junio de 1996, el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el procedimiento de la cuestión núm. 2.043/96. En la medida en que aquéllas son mera reproducción de las vertidas con ocasión de la cuestión núm. 4.298/95, pertinente resulta la oportuna remisión en este momento a lo consignado en el apartado 3 de estos Antecedentes.

75. El Fiscal presenta sus alegaciones por escrito de 13 de junio de 1996, en virtud del cual, además de solicitar la acumulación de la presente a las cuestiones registradas con los núms. 4.298/95, 4.299/95, 4.302/95, 4.303/95, 251/96, 252/96, 1.148/96, 1.239/96, 1.485/96, 1.532/96 y 1.533/96, se remite a lo expuesto en su anterior de 12 de mayo de 1995, cuyas consideraciones aparecen sintetizadas en el precedente apartado 5.

76. Por Auto del Pleno de 9 de julio de 1996, se acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 4.299/95, 4.302/95, 4.303/95, 251/96, 252/96, 600/96, 601/96, 662/96, 1.148/96, 1.239/96, 1.485/96, 1.532/96, 1.533/96 y 2.043/96 a la registrada con el núm. 4.298/95.

77. Por providencia de fecha 1 de octubre de 1996, se acordó señalar el día 3 siguiente, para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Las cuestiones de inconstitucionalidad aquí acumuladas se refieren a los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, y, aun cuando han sido suscitadas por distintos órganos judiciales, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, se contraen a la eventual contradicción de aquellos preceptos con el art. 22.1 C.E., en tanto en cuanto el régimen de adscripción forzosa u obligatoria en los mismos consagrado pudiera entrar en colisión con el derecho de asociación, aquí en su vertiente o dimensión negativa de libertad de no asociarse. Pues bien, en la medida en que esta cuestión ha hallado respuesta en la reciente STC 107/1996, resolutoria de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.027/95, promovida, justamente por el primero de los órganos arriba señalados, forzoso resulta en este momento remitirse a la argumentación y al fallo en aquélla contenido y, por ende, como inexcusable consecuencia, proceder a desestimar las cuestiones meritadas.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 4.298/95, 4.299/95, 4.302/95, 4.303/95, 251/96, 252/96, 600/96, 601/96, 662/96, 1.148/96 y 1.239/96, promovidas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Justicia de Galicia, y 1.485/96, 1.532/96, 1.533/96

y 2.043/96, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

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

Dada en Madrid, a tres de octubre de mil novecientos noventa y seis.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadiello.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los Magistrados don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, a la Sentencia recaída en las cuestiones de Inconstitucionalidad núms. 4.298/95, 4.299/95, 4.302/95, 4.303/95, 251/96, 252/96, 600/96, 601/96, 662/96, 1.148/96, 1.239/96, 1.485/96, 1.532/96, 1.533/96 y 2.043/96, acumuladas

Los Magistrados arriba indicados formulan voto particular a la presente Sentencia remitiéndose al contenido del que, junto con el Magistrado don Álvaro Rodríguez Bereijo, ausente en esta deliberación y fallo, formularon a la STC 107/1996.

Madrid, tres de octubre de mil novecientos noventa y seis.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Firmado y rubricado.

24331 Pleno. Sentencia 155/1996, de 9 de octubre de 1996. Conflictos positivos de competencia 960/1987 y 965/1987 (acumuladas). Promovidos, respectivamente, por la Generalidad Valenciana y la Generalidad de Cataluña, en relación con diversos preceptos de la Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las entidades de depósito. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueiral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 960 y 965 de 1987, promovidos, respectivamente, por la Generalidad Valenciana y la Generalidad de Cataluña en relación con los arts. 4, 5, 6, 9, 11 y 12 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos

de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las Entidades de Depósito. Ha comparecido el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allendé, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Generalidad de Valencia, en escrito registrado en este Tribunal el 10 de julio de 1987, planteó conflicto positivo de competencias frente a los arts. 9 y 11 de la Orden ministerial de que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia, exponiendo que dichos preceptos regulan el establecimiento, en el Banco de España, de un Servicio de Reclamaciones que tramitará un expediente con las alegaciones de los denunciantes y de las entidades de depósito y que, en su caso, lo remitirá al órgano competente para actuar. En ellos también se dispone la obligatoriedad del conocimiento por el Banco de España de los resultados de cada ejercicio de los Bancos, Cooperativas de Crédito y Cajas de Ahorro, antes de anunciarse y hacerse efectivos los dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos, cuyo reparto, por lo demás, se restringe considerablemente. La creación de un Servicio de Reclamaciones nunca puede considerarse como una norma básica en esta materia, como tampoco la regulación dirigida a que el Banco de España conozca los resultados de las entidades de depósito, antes de que éstas procedan a sus aplicaciones correspondientes.

El art. 9 de la Orden de 3 de marzo de 1987 no se refiere sólo al ámbito de la disciplina bancaria, como entiende el Gobierno de la Nación, puesto que el Servicio de Reclamaciones incluye Bancos Privados, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito. En cualquier caso, aunque se tratara sólo de reclamaciones contra entidades bancarias, tampoco debe tener competencia el Banco de España ya que se trata de meras competencias de ejecución, entre las que lógicamente debe incluirse la tramitación de expedientes; y ello porque tales competencias le corresponden a la Generalidad Valenciana en virtud de lo establecido en el art. 32.1.3 de su Estatuto de Autonomía. De otro lado, el establecimiento de un servicio propio de la Comunidad Autónoma de reclamaciones en esta materia supondría atentar contra dos principios básicos de la Administración: la eficacia y la economía. La incidencia de la norma sobre los usuarios de los servicios bancarios vulnera el art. 34.1.5 del Estatuto de Autonomía, relativo a la defensa del consumidor y usuario.

En el art. 11 se produce un endurecimiento del régimen de aplicaciones a cuenta, en la medida en que no podrán exceder de la mitad de los beneficios ordinarios, sin que en cualquier caso pueda anunciarse hasta que tenga conocimiento de ellos el Banco de España. En la primera parte de este precepto se realiza una interpretación excesiva de lo que puede ser necesario para asegurar la solvencia de las entidades de depósito. Teniendo en cuenta que ya el Real Decreto 370/1985, de 1 de agosto, establecía unos complicados mecanismos para llegar a la fijación de unos coeficientes de solvencia de las entidades de depósito, reducir las posibilidades de aplicaciones a cuenta supone excederse de las competencias estatales en orden a garantizar tal solvencia, en detrimento de las competencias autonómicas sobre Cooperativas de Crédito y sobre Cajas de Ahorro, en particular respecto a estas últimas, puesto que uno de los aspectos más importantes de esta competencia consiste en poder dirigir la política de las Cajas de Ahorro

en un determinado sentido benéfico-social. En consecuencia, la competencia estatal de fijar coeficientes de solvencia ha sido extralimitada en la medida en que esta norma le impide a la Comunidad Autónoma el desarrollo de sus legítimas competencias en materia de Cooperativas de Crédito y Cajas de Ahorro.

La segunda parte de este precepto implica el ejercicio de una competencia de ejecución y supone una intervención del Banco de España en materia de Cooperativas de Crédito y de Cajas de Ahorro que pertenecen claramente a la Comunidad Autónoma, como ha reconocido el propio Consejo de Ministros, y a pesar de que ahora pretenda ampararse en normas como el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, o en la Ley 30/1985, de 2 de agosto, ninguna de las cuales puede tener eficacia atributiva de competencia en favor del Estado.

2. La Sección Tercera, en providencia de 21 de julio de 1987, acordó admitir a trámite el conflicto, publicarlo para general conocimiento, dar traslado al Gobierno para alegaciones de fondo y dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma por si ante ella estuviera impugnada o se impugnara la referida Orden, a los fines previstos en el art. 61.2 LOTC.

3. La Generalidad de Cataluña, en escrito que presentó el 10 de julio de 1987, planteó conflicto positivo de competencias frente al Gobierno de la Nación por estimar que los arts. 4, 5, 6, 9, último párrafo del 11 y 12 de la referida Orden de 3 de marzo de 1987 vulneran las competencias de esa Comunidad Autónoma. Expone, con carácter preliminar, que del sistema de distribución de competencias es fácil concluir que la Comunidad Autónoma ha asumido amplias facultades en relación con la materia, tanto si se examina a la luz del art. 149.1.11 C.E. y del 10.1.4 E.A.C., como si se considera desde la perspectiva del art. 149.1.13 C.E. y del art. 12.1.1. y 6 E.A.C. Sostiene, a modo de queja, que se ha producido lo que viene a llamar una «interpretación reduccionista» o a la baja de los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía en estas materias, así como un excesivo énfasis en la unicidad del orden económico. En este sentido, entiende que por lo que respecta a las potestades ejecutivas, que son las que pone en tela de juicio la Orden ministerial objeto de este conflicto, el Banco de España ha adquirido un protagonismo que desapodera las competencias autonómicas.

Por otra parte, impugna y discute el concepto de norma básica y su concreta aplicación en este ámbito del ordenamiento. A este propósito, considera que parece existir una desconfianza hacia el buen hacer de las Comunidades Autónomas, al tiempo que no se hace uso de las competencias de coordinación que al Estado le corresponden, optándose en cambio, a su juicio, por la fácil solución de vaciar las competencias autonómicas. Recuerda, por lo demás, que las disposiciones atributivas de potestades al Banco de España no puede prevalecer sobre las de la Constitución y las de los Estatutos de Autonomía. Por último, alega que las competencias de la Generalidad que se entienden vulneradas no sólo resultan de los títulos competenciales ya citados sino también de los referentes a la defensa de los consumidores y usuarios (art. 12.1 E.A.C.) y a la publicidad (art. 9.30 E.A.C.).

A continuación afirma que la Orden de 3 de marzo de 1987 afecta tanto a los Bancos privados como a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito (art. 1); e instrumenta unas normas de actuación, en su mayor

parte con la finalidad de garantizar a la clientela el conocimiento exacto de las condiciones de las operaciones objeto de contratación. Son estas normas de funcionamiento y, precisamente, en cuanto atribuyen determinadas competencias al Banco de España las que constituyen el objeto de este conflicto. El Gobierno al contestar el requerimiento que le hizo la Generalidad no ha podido citar ni un solo precepto de la Constitución ni del E.A.C.

Resulta indiscutible que los arts. 4, 5 y 6 de la Orden en cuestión se refieren a funciones y actos de naturaleza típicamente ejecutiva, que en su territorio corresponde adoptarlos a la Generalidad, tanto si la cuestión se plantea desde el ángulo de sus competencias sobre ordenación del crédito y la banca (art. 10.1.4 E.A.C.), instituciones de crédito corporativo público y territorial y Cajas de Ahorro (art. 12.1.6 E.A.C.), como desde la vertiente de la defensa del consumidor y usuario (art. 12.1.5 E.A.C.) o de la publicidad (art. 9.30), materias sobre las que la Comunidad ostenta facultades de gestión.

Por otra parte, es ilógico que si el Gobierno ha establecido como básico un régimen de liberalización para los tipos de interés y comisiones (lo que por su propia naturaleza propende a la diversidad), reclame para sí una competencia ejecutiva en aras de una supuesta uniformidad y estabilidad cuando las bases que el mismo ha ideado abonan la heterogeneidad. Lo mismo cabe sostener respecto del art. 4 en lo que hace a los desfases máximos admisibles entre las fechas de realización y valoración de las distintas operaciones bancarias. Al no hacerlo así, y al margen de que se prescindiera de la exigencia de ley formal, lo básico queda en la indefinición, lo que impide en cierto modo a las Comunidades Autónomas ejercer su propia competencia. Delegar su fijación al Banco de España, que no es un órgano constitucional para definir lo que es básico, merece todavía más crítica. Por otro lado, velar por los intereses de la clientela bancaria que en el plano ejecutivo se encomienda al Banco de España es una actividad que se encuadra en la competencia autonómica del art. 12.1.5. E.A.C., relativo a la defensa del consumidor y del usuario. Igualmente es una redundancia que los arts. 4 y 5 se justifiquen en la propia seguridad y solvencia de las entidades que contempla, pues tal es un argumento que se tuvo en cuenta al establecer la distribución de competencias. Asimismo, aunque el Banco de España constituya el instrumento de la política monetaria estatal, ello no puede justificar la función ejecutiva que se le encomienda en el art. 6 de la Orden, de acuerdo con lo razonado anteriormente.

En cuanto al art. 9, la Generalidad no sólo es la titular de las facultades disciplinarias sobre esas cuestiones, sino en general respecto a todas las entidades de depósito situadas en su territorio. Si la Comunidad Autónoma lo desea, puede instaurar su propio servicio de reclamaciones, aunque limitado a las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito, pues aun en ese caso la creación de servicios paralelos implica siempre un contrapunto o mecanismo de oposición al desarrollo pleno de las autonomías territoriales y, por tanto, una perturbación en el ejercicio pacífico de sus competencias. Respecto del art. 11, párrafo último, de la Orden recurrida, al margen de dar por reproducidas las consideraciones hechas frente al Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, y frente a la disposición adicional primera de la Ley 30/1985, de 3 de agosto, la Generalidad de Cataluña insiste en que desconoce el sistema competencial, pretendiendo rescatar para la Administración del Estado una potestad ejecutiva que sólo a la Generalidad corresponde. Para el art. 12 vuelve a formular el argumento de la duplicación de servicios, añadiendo que esa duplicidad

hace patente de nuevo la desconfianza respecto a la utilidad de la intercomunicación y mutua colaboración.

4. La Sección Primera, en providencia de 21 de julio de 1987, acordó admitir a trámite el anterior conflicto y las demás actuaciones procedentes en los mismos términos ya reseñados en el antecedente de hecho segundo.

De otro lado, el Pleno, en Auto de 14 de octubre de 1987, acordó, tras los trámites oportunos, acumular el conflicto de competencia núm. 965/87, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al registrado con el núm. 960/87 que fue promovido por el Gobierno valenciano.

5. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 24 de noviembre de 1987, consignó sus alegaciones, en las que, al margen de dar por reproducidas las realizadas en relación con otros conflictos con los que los presentes guardan una lógica relación (Leyes 13/1985 y 31/1985 y Real Decreto 1370/1985), subraya que del sistema constitucional de competencias se deriva, a la luz de la jurisprudencia, que las bases estatales ex art. 149.1.11 y 13 incluyen ciertas competencias de naturaleza ejecutiva. La evolución jurisprudencial ha llevado especialmente en materia financiera a que se extiendan las titularidades estatales a ciertas «medidas» de naturaleza ejecutiva, en cuanto que no es posible disociar las competencias de normación y de ejecución. Por otra parte, la preservación de un espacio económico unitario implica no sólo normación homogénea sino también, en ocasiones, apreciación de medidas concretas desde una instancia igualmente unitaria (siendo en tal sentido fundamental la salvaguarda de las funciones del Banco de España).

Respecto de los arts. 4, 5 y 6 de la Orden impugnada, ha de reiterarse la doctrina jurisprudencial sobre el alcance de las bases en esta materia. Por lo que hace al art. 9, relativo a la creación de un Servicio de Reclamaciones, y al 12, que establece el deber de comunicar la apertura de oficinas, en nada vulneran las competencias autonómicas, toda vez que la disciplina bancaria ha sido atribuida legalmente al Banco de España, en los términos de la STC 1/1982. Por otro lado, la titularidad de una potestad discrecional que haga efectiva la ordenación del crédito —esto es, la consecución de unos estándares homogéneos— es parte integrante de las bases estatales. Con expresa remisión a las alegaciones realizadas en los recursos de inconstitucionalidad núms. 800 y 801/1985, insiste en que la atribución al Banco de España de la inspección del sistema financiero es algo que no supone extralimitación alguna de las competencias estatales. En todo caso, la duplicidad de ese Servicio no resulta relevante, porque, además de no causar grandes dificultades a las entidades de depósito, responderá a una duplicidad de competencias. La exigencia de comunicación directa por la entidad de depósito obedece a las funciones de información, disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema corresponden al Banco de España.

En relación con el art. 11 de la citada Orden, ha de recordarse la doctrina de las SSTC 1/1982 y 96/1984 y concluirse en la indisociabilidad de las funciones de vigilancia respecto de la ordenación básica del crédito. Otras normas básicas, como la Ley 31/1985 (disposición adicional primera), atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España el ejercicio de disciplina, inspección y sanción de Cajas de Ahorro. En esta materia la pretendida ampliación del ámbito espacial de las competencias autonómicas fuera del respectivo territorio resultaría contraria a los criterios estatutarios de delimitación territorial de las competencias autonómicas de acuerdo con la doctrina de la STC 165/1986. En este

sentido, las funciones a que se refiere el art. 11 de la Orden en cuestión afectan a la solvencia de las entidades de depósito y como, por otro lado, no suponen una mera actividad de ejecución de una normación básica, ha de efectuarse desde una instancia unitaria que pondere los intereses generales y supraautonómicos y garantice la homogeneidad.

6. La Sección Cuarta, en providencia de 9 de mayo de 1995, decidió abrir el trámite del art. 84 LOTC y, en su virtud, oír a las partes para que expusieran lo que tuvieran por conveniente acerca de la incidencia que sobre la resolución de los presentes conflictos de competencia pudiera tener la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de diciembre de 1989, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 19 del mismo mes, sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las Entidades de Crédito, en cuanto deroga expresamente la Orden objeto de estos conflictos, de 3 de marzo de 1987.

En escrito registrado el 9 de mayo de 1995, el Abogado del Estado manifestó que, en relación a la carencia sobrevenida del objeto del conflicto sobre la que se le ha concedido audiencia, se trata de una cuestión que por su importancia ha sido sometida a consideración del Consejo de Ministros, siendo inminente el pronunciamiento expreso del mismo al respecto, por lo que solicitaba un plazo extraordinario de quince días adicionales para aportar la certificación del acuerdo que al efecto recayese. La Sección Cuarta, en providencia de 26 de mayo, acordó conceder el plazo adicional solicitado.

7. La Generalidad de Cataluña evacuó el indicado traslado en escrito que presentó el 25 de mayo de 1995 y solicitó del Tribunal la continuación del proceso hasta dictar Sentencia que lo ponga fin. A este propósito argumentó en síntesis que, no obstante la derogación formal de la Orden de 3 de marzo de 1987 objeto del presente conflicto, no se ha alterado la efectividad de la mayoría de los mandatos introducidos por aquella primitiva disposición. A su juicio, se ha producido únicamente una sustitución de normas. Así, los arts. 4, 5, 6 y 9 de la Orden de 3 de marzo de 1987 se corresponden de forma casi literal con los mismos ordinales de la Orden de 12 de diciembre de 1989, habiéndose introducido sólo pequeñas modificaciones de redacción y añadido en los nuevos preceptos algunas determinaciones más concretas que ordenan con mayor precisión la actuación de las entidades de crédito e incluso reducen el margen de discrecionalidad de que disponía el órgano administrativo. Por otra parte, la controversia acerca de las competencias del Banco de España a que se refieren los arts. 4, 5 y 6 no ha quedado en nada desvirtuada e incluso la nueva redacción justifica aún más un pronunciamiento. Otro tanto cabe decir del art. 9.

Por consiguiente, en relación a dichos preceptos la nueva norma incurre en las mismas vulneraciones competenciales que la anterior. Si la Generalidad no la impugnó en su día fue debido precisamente a que estaba pendiente de resolución este conflicto y en consideración también a no incrementar innecesariamente la carga de trabajo del Tribunal, así como por el valor general de la doctrina que habría de expresarse en la Sentencia. En ningún caso ha de ser interpretado como aquietamiento.

Por otro lado, el último inciso del art. 11 y el art. 12 de la Orden de 3 de marzo de 1987 no han quedado recogidos en la nueva Orden. No obstante, son funciones que debían haber sido atribuidas en su momento a la Generalidad.

Este Tribunal tiene afirmado que la pérdida de vigencia material de la resolución o disposición no conlleva necesariamente la pérdida del objeto del conflicto.

8. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de junio de 1995, manifestó que el 26 de mayo anterior el Gobierno de la Nación había adoptado el criterio de entender terminados los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 960 y 965 de 1987, en consideración a que concurren la derogación expresa de la disposición que sirvió de presupuesto al planteamiento de los conflictos y la desaparición sobrevenida de la controversia competencial.

La Orden de 3 de marzo de 1987 fue expresamente derogada por la disposición derogatoria, apartado 1, de la Orden de 12 de diciembre de 1989, si bien en esta última disposición se incorporaron, con modificaciones no sustanciales, todos los preceptos de la Orden de 1987, con la excepción de los arts. 11 y 12. El primero de ellos era un precepto dictado en ejercicio de la competencia estatal en materia de ordenación general del crédito (art. 149.1.11 C.E.), que había que incardinar en el marco del régimen de recursos propios de las entidades de crédito. No obstante, se trataba de un precepto transitorio, por cuanto su sentido se hallaba en la implantación paulatina del régimen previsto en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de intermediarios financieros, el cual abandonaba todo tipo de control previo en materia de solvencia en lo que se refiere al reparto de dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos. En consecuencia, una vez implantado definitivamente el sistema previsto en la Ley 13/1985 carecía de sentido la disposición cautelar contemplada en el presente artículo, de modo tal que ya no se incorpora a la Orden de 1989. Por su parte, la obligación contenida en el art. 12 de comunicar al Banco de España la apertura de oficinas por parte de las entidades financieras se mantiene vigente pues, aunque no se recoge en la Orden de 1989, se reproduce, simplificada en su redacción, en la Circular del Banco de España 3/1990, de 7 de septiembre.

La razón de la reproducción de los aludidos preceptos, bien en la Orden de 1989, bien en la Circular del Banco de España 3/1990, estriba en que los mismos contienen normas relativas a la transparencia en la actuación de las entidades financieras con incidencia directa en la solvencia de las mismas, por lo que las referencias al Banco de España devienen necesarias en atención a su función de supervisor de la solvencia de las entidades financieras (art. 7, ap. 4, de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España).

En todo caso, en la doctrina constitucional más reciente en materia de crédito (SSTC 135/1992, 178/1992 y 87/1993) se interpreta la competencia del Estado para definir las bases de la ordenación general del crédito (art. 149.1.11 C.E.) y el ejercicio de potestades de ejecución por parte del Banco de España, en términos que prestan cobertura constitucional suficiente tanto a la derogada Orden de 3 de marzo de 1987 como a la vigente de 12 de diciembre de 1989. Consecuentemente, hay que entender que por efecto de dicha doctrina constitucional sobrevenida también ha desaparecido la propia controversia competencial.

9. La Generalidad Valenciana, en escrito que presentó el 28 de junio de 1995, solicitó que se la tuviera por desistida del conflicto por ella suscitado, por considerar que la derogación del art. 11 de la Orden de 3 de marzo de 1987 deja parcialmente sin objeto el conflicto planteado. Por otra parte, el mantenimiento de lo dispuesto en el art. 9, que creaba el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, no impide la existencia de unidades administrativas similares en la Generalidad

Valenciana. Todas estas razones, aduce, hacen aconsejable el desistimiento que interesa.

De la anterior solicitud se dio traslado al Abogado del Estado y a la Generalidad de Cataluña, quienes nada han objetado al desistimiento instado.

10. En providencia de 1 de octubre de 1996, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El desistimiento que de su pretensión conflictual ha formulado la Generalidad Valenciana obliga a darle respuesta como cuestión previa en un orden lógico. Este modo de terminación del proceso, que aparece contemplado en los arts. 80 y 86 de la LOTC, adopta habitualmente la forma de Auto, pero nada impide que se decida en Sentencia si así resulta aconsejable, por el momento en que se formula la solicitud o por no afectar a la integridad de la litis, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva. Se trata de una categoría procesal cuya configuración se encuentra en la Ley de Enjuiciamiento Civil, por reenvío explícito de la que regula el Tribunal Constitucional. Allí, la respuesta judicial ha de ser automática y favorable a la petición en tal sentido. Sin embargo, en esta vía jurisdiccional no opera sin más el principio dispositivo y, en consecuencia, el Tribunal no queda vinculado por la voluntad unilateral de quien lo formula, como hemos advertido en múltiples resoluciones (AATC 993/1987, 1.093/1987, 33/1993, 4/1993, etc).

En el primero de los conflictos positivos de competencia, luego acumulados, el representante en juicio del Gobierno valenciano, debidamente autorizado para ello, según acuerdo *ad hoc*, adoptado por aquél, pide que se le tenga por desistido, sin que el Abogado del Estado y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña planteen ninguna objeción al respecto y sin que, por otra parte, se aprecie interés público alguno en cualesquiera de sus modalidades que haga conveniente o necesaria una decisión del conflicto. Siendo ello así, como así es, resulta procedente tenerle separado de este proceso.

2. Sin embargo, queda en pie el conflicto promovido por la Generalidad de Cataluña, cuya diana son los arts. 4, 5, 6 y 9, el último párrafo del 11 y el 12 de la ya citada Orden ministerial, aun cuando, antes de entrar a juzgar la controversia competencial, sea necesario indagar qué incidencia pueda haber tenido en su planteamiento la Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 12 de diciembre de 1989 sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las Entidades de Crédito, que derogó íntegramente la Orden objeto de este conflicto, sustituyéndola. En opinión del Abogado del Estado la disputa competencial ha desaparecido mientras que para la Generalidad de Cataluña, pervive.

La cuestión no es tan sencilla como en apariencia se presenta. No se trata de un supuesto en el que las partes desisten sin que se produzca alteración alguna en la norma; o de la derogación de la norma objeto del conflicto en la que este Tribunal pueda declarar la desaparición del objeto por satisfacción extraprocesal de la pretensión, mediando desistimiento expreso o implícito (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.º); ni tampoco estamos ante un caso en que la norma haya sido modificada o derogada parcialmente (como en la STC 182/1988, fundamento jurídico 1.º); sino, más bien, en una hipótesis de derogación total de la norma por otra

posterior hoy vigente que sin embargo recoge sustancialmente —aunque no sólo— los preceptos controvertidos, y que no ha sido impugnada, pese a lo cual la Generalidad de Cataluña nos pide que nos pronunciemos acerca de la norma sobre la que se planteó el conflicto (la Orden de 3 de marzo de 1987), no sobre la norma posterior (la Orden de 12 de diciembre de 1989) más completa y moderna, y que derogó a la primera.

3. «Es cierto que si la norma objeto de un conflicto es derogada por otra posterior puede provocarse sobrevenida la pérdida del objeto del conflicto mismo y, en consecuencia, resultar improcedente que éste sea resuelto mediante Sentencia» (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.º), pero ello excluye todo automatismo y habrá de estarse en definitiva a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial para que se pueda concluir si requiere una decisión sobre el fondo (ibidem y ATC 155/1991, fundamento jurídico 2.º), puesto que no basta con el mero agotamiento de los efectos de la disposición o resolución impugnada o con su derogación o modificación, siendo determinante que la disputa acerca de la titularidad competencial siga viva (STC 182/1988, fundamento jurídico 1.º). La existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser, pues, considerada presupuesto constante no sólo del planteamiento sino del ulterior desarrollo del proceso constitucional, de tal suerte que, si aquélla llegara a desaparecer en el curso del proceso, éste perdería su objeto (así, entre otras, STC 119/1986).

Constituye, pues, un presupuesto inexcusable la existencia de una controversia aunque no sea un requisito suficiente en todo caso, puesto que tampoco aquí ha de operar un completo automatismo que llevara incondicionadamente a seguir el proceso y a dictar Sentencia, cualesquiera que fueren las circunstancias del caso y las vicisitudes de la norma impugnada. Tampoco cabría minusvalorar el objeto inmediato del conflicto de competencias (el acto o disposición impugnado) en aras de otra dimensión más trascendente en esta sede, cual sea el pronunciamiento sobre la titularidad de la competencia ejercida por medio de ese concreto acto o disposición.

En este caso, y al margen de que, como ha quedado apuntado, «tratándose de una disputa viva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando dichos ámbitos competenciales exigen aún, porque así lo demandan las partes, una determinación jurisdiccional que declare... su definición constitucional y estatutaria» (SSTC 182/1988 y 87/1993), la identidad de los fundamentos en que se asienta la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos de una y otra norma reglamentaria —la modificación operada por la posterior norma de derogación permite mantener y reproducir en su integridad los términos en que se planteó la inicial controversia— representa una circunstancia añadida que abona la necesidad de su examen (en sentido análogo, STC 87/1993) y, por tanto, de entrar a juzgar la cuestión de fondo, el meollo de la controversia competencial planteada por la Generalidad de Cataluña.

4. Al llegar a este punto y sin perjuicio del análisis particularizado de cada uno de los preceptos en entredicho, es preciso adelantar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde, en principio, al Estado en virtud del art. 149.1.11 C.E., de acuerdo con la doctrina establecida, entre otras, en nuestras SSTC 135/1992, 178/1992 y 87/1993, que abordaron

supuestos que guardan una estrecha relación con la problemática aquí suscitada, como por lo demás no ha pasado inadvertido a las partes cuando plantearon el conflicto (antecedentes núms. 1, 3 y 5) y al abrirse el trámite del art. 84 LOTC (antecedentes núms. 7 y 8). No en vano la Generalidad de Cataluña y el Abogado del Estado aluden y se remiten con frecuencia en su escrito de 1987 a los conflictos resueltos precisamente por las citadas Sentencias, en las que se declaró que la titularidad de la competencia controvertida está atribuida al Estado. De este cuerpo de doctrina, que en rigor arranca ya de la STC 1/1982, que fue luego continuada y enriquecida, entre otras, por las SSTC 57/1983, 91/1984, 96/1984, 48/1988, 220/1988, así como, desde luego, por las ya citadas 135/1992 y 178/1992, hasta llegar a la STC 96/1996, interesa ahora entresacar y subrayar los siguientes criterios:

En primer término, que las bases a que se refiere el art. 149.1.11 C.E. han de incluir determinadas potestades ejecutivas que, en materias como la que ahora se examina, 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 el ámbito de la ordenación del crédito para incidir en el más amplio de la política monetaria y financiera (así, SSTC 96/1984, y 178/1992). En este sentido, y al margen de las razones que pueden justificar con carácter general que la competencia estatal para la ordenación del crédito ex art. 149.1.11 C.E. alcance y englobe aspectos puramente ejecutivos (STC 178/1992 y, en particular, STC 135/1992), ha de reiterarse que la intervención del Banco de España, en su papel institucional, se legitima en atención a su especialización técnica, lo que explica y hace razonable en el contexto constitucional que se le confíen determinadas misiones *ex lege* (SSTC 135/1992, 178/1992 y 96/1996). Por ello mismo, este Tribunal rechazó las impugnaciones dirigidas contra determinados preceptos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (STC 135/1992), así como contra el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito (STC 178/1992) o, finalmente, frente a la Ley 26/1988, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (STC 96/1996), con las que la disposición objeto del presente conflicto guarda una evidente relación.

En segundo lugar, y a mayor abundamiento, en punto a las potestades ejecutivas que, como reconoce la propia Generalidad de Cataluña, son las que se ponen en tela de juicio en la Orden ministerial (antecedente núm. 3), conviene insistir en que el ordenamiento jurídico ha atribuido al Banco de España una serie de funciones para salvaguardar las condiciones de solvencia y procurar el cumplimiento de las normas de control y disciplina que deben observar las Entidades de Depósito (art. 7.4 de la Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España), sin que su naturaleza en muchos aspectos estrictamente ejecutiva —aunque no en todos— determine la extralimitación competencial que se denuncia ni, por tanto, el reconocimiento de la titularidad que a favor de la Generalidad de Cataluña se reclama (STC 178/1992).

5. A la luz de esa doctrina jurisprudencial, con las matizaciones que más arriba se han hecho, es hora ya de pasar al enjuiciamiento de los preceptos impugnados, uno a uno pero también en grupos homogéneos, el primero formado por tres de ellos, los arts. 4, 5 y 6. Una

dissección analítica del conjunto, trabado entre sí, pone de manifiesto, ante todo, que explícitamente se consagra la libertad para que las Entidades de depósito determinen, por una parte, «las fechas de valoración de los cargos y abonos de sus cuentas activas y pasivas», así como los desfases máximos y mínimos de ambas a favor o en contra de la clientela, y, por la otra parte, para que fijen a su arbitrio las tarifas de las comisiones por sus operaciones o servicios (arts. 4 y 5). Es evidente que el objeto principal de esta regulación es un aspecto muy importante de la actividad bancaria, cualitativa y cuantitativamente, con reflejo directo e inmediato en la cuenta de resultados. Por tanto, no cabe negar que gira en la órbita de la ordenación del crédito y de la banca por incidir en el funcionamiento del sistema, uno de cuyos elementos es, por supuesto, el cliente. Aquí el protagonismo se reserva a las Entidades, quedando aquél en un discreto segundo plano. Lo sobredicho adquiere todo su significado si se encuadra en el marco de las Directivas de la Unión Europea que, en este ámbito, propugnan la liberalización de los servicios bancarios con el reconocimiento de las operaciones respectivas en todos sus países integrantes.

Una vez proclamada así la libertad de actuación de estas Entidades de depósito, las demás reglas que contienen las tres normas en tela de juicio, y muy especialmente la última de ellas, el art. 6, tienen un carácter cautelar, sin relieve propio, y en definitiva son instrumentales para obtener el fin previsto sin mengua del sistema. El énfasis, como se dijo, ha de ponerse en la autorregulación de estos aspectos, siendo pues accesorio que las normas donde tenga reflejo se comuniquen al Banco de España, se hagan públicas o se redacten con claridad. Las bases de la ordenación bancaria tienen una evidente dimensión normativa, con la flexibilidad formal propia de la materia cuyas características son la rapidez y discreción, pero por estas y otras razones ajenas al caso, permiten su plasmación en actos singulares de naturaleza ejecutiva (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, 96/1984, fundamento jurídico 4.º y 1/1982, fundamento jurídico 1.º). Así, pues, en esta modalidad encaja el registro por el Banco de España de las normas sobre fechas de valoración y de las tarifas así como su publicidad, para conocimiento general, y su inteligibilidad.

En estos dos últimos aspectos, y muy especialmente al tratar del último, cuando el art. 6 advierte que las normas «se redactarán de forma clara, concreta y fácilmente comprensible», late la preocupación de configurar una serie de garantías, todas formales por cierto, para la clientela, preocupación nunca negada, como muestra el preámbulo de la Orden ministerial. Es cierto que estos aspectos podrían ser enfocados desde la óptica de la protección del consumidor, en cuyo ámbito la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene un papel importante, pero no lo es menos que están puestas primordialmente al servicio del buen funcionamiento del sistema bancario, cuya información, disciplina e inspección se encomienda por la Ley al Banco de España. Esta regulación tiende directamente a la transparencia de la actuación bancaria, que no es evidentemente defensa del cliente aun cuando pueda tener más de un efecto reflejo en su beneficio, jugando tanto en favor de la competencia como de aquél. Su protección, por otra parte, ha de ser ingrediente necesario de cualquier política, incluso la económica, sin que ello altere su esencia. En tal sentido la finalidad sustantiva y, por ello, principal, a la cual se orienta la disposición reglamentaria en entredicho, actúa como soporte de lo que hemos llamado en otras ocasiones el título más específico —la ordenación bancaria— respecto del otro

—la protección de los consumidores—, como ya ocurrió en el caso de la sanidad (SSTC 71/1982 y 69/1988). En definitiva, la misión que corresponde al Banco de España para la comprobación y el control de la actividad bancaria como guardián del sistema, en su doble faceta de estructura-función, dotan de carácter básico a su intervención para el registro previo, la publicidad y la inteligibilidad de la autorregulación de los tipos y las fechas de valoración para las operaciones de las Entidades de crédito.

6. Otro grupo con evidente homogeneidad está formado por los arts. 9 y 12. El primero de ellos dice que el «Banco de España mantendrá un Servicio de Reclamaciones encargado de recibir y tramitar las que pudieran formular clientes de las Entidades de depósito sobre las actuaciones de éstas que puedan quebrantar las normas de disciplina, o las buenas prácticas y usos bancarios, en las operaciones que les afecten». Asimismo el precepto establece las normas por las que se disciplina tal Servicio. Por su parte, el art. 12 impone el deber de comunicar al Banco de España, tan pronto como se produzca, la apertura de oficinas que se efectúe en el régimen de libertad establecido en el art. 7.1 del Real Decreto 1370/1985, con independencia de que lo hagan también a la Comunidad Autónoma que hubiere asumido competencias sobre expansión; de la misma manera, las Cajas de Ahorro quedan también obligadas a poner en conocimiento del Banco de España la apertura de oficinas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en que tengan su sede. Finalmente, se impone la carga de comunicar los cambios de domicilio, cesiones, traspaso y cierres de oficinas.

El representante de la Comunidad Autónoma considera que, aun cuando hayan quedado a salvo sus potestades de disciplina en punto a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito y, en consecuencia, pueda establecer su propio servicio de reclamaciones, la Generalidad de Cataluña ostenta facultades disciplinarias respecto de todas las entidades de crédito situadas en su territorio, por ser parte de la potestad ejecutiva configurada en el art. 10.1.4 E.A.C., que a su parecer, enervaría cuantas determinaciones se deriven de la Ley 30/1980, o de otras posteriores, opuestas a tal diseño, alegato claramente rechazable. La creación de un Servicio de Reclamaciones en nada ignora o menoscaba las competencias autonómicas, como recuerda el Abogado del Estado, si se tiene en cuenta que este instrumento se inserta con toda evidencia y naturalidad en el ámbito de las potestades disciplinarias que al Banco de España le asisten de conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias, como ya dejara sentado este Tribunal desde la STC 1/1982 (fundamento jurídico 9.º).

Tampoco puede prosperar la pretendida invasión competencial que se le reprocha a la obligación impuesta por el art. 12 de la tan citada Orden de 3 de marzo de 1987 de comunicar al Banco de España la apertura de oficinas tan pronto como se produzca, con independencia de que lo hagan también a la Comunidad Autónoma. En efecto, este deber de comunicación —que tampoco puede disociarse artificialmente de la libertad de apertura establecida en el art. 7.1 del Real Decreto 1370/1985, como el propio art. 12 de la Orden de 3 de marzo de 1987 se encarga de subrayar— ha de entenderse amparado por el concepto de bases ex art. 149.1.11 C.E., mantenido en constante jurisprudencia. En tal sentido, el conocimiento de la apertura de oficinas es una cuestión que aparece vinculada a la solvencia de la Entidad de depósito y, por consiguiente, conecta con las potestades de vigilancia del sistema financiero

que son inherentes al Banco de España, en los términos antes indicados. También ha de recordarse que la STC 178/1992 declaró la conformidad constitucional de los arts. 2.2, 2.5, 5.2, 6 y 7.3 del Real Decreto 1370/1985 desde el punto de vista competencial, preceptos que, además de atribuir al Banco de España potestades y funciones en el plano ejecutivo de mayor envergadura que la configurada en el art. 11, guardan igualmente una clara conexión lógica con la materia objeto de nuestras reflexiones.

7. Para terminar, el inciso final del art. 11 de la Orden de 3 de marzo de 1987, dispuso que «los dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos a cuenta no podrán anunciarse ni hacerse efectivos hasta que el Banco de España haya tenido conocimiento suficiente de los resultados del período a que se refieren; todo ello sin perjuicio, en su caso, de lo previsto en el párrafo primero del art. 107 de la Ley de Sociedades Anónimas.»

Este precepto, como queda reflejado en la remisión expresa que lucía en su primer párrafo, enlaza con el Real Decreto 1370/1985, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito, por el que se desarrollaba el Título II de la Ley 13/1985, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (cfr. núm. B anterior). Pues bien, esta materia ha sido ya objeto de enjuiciamiento por este Tribunal, en la STC 178/1992, en la que, a nuestro propósito y en lo que hace al precepto aquí considerado, se reiteró la doctrina sentada, entre otras, en la STC 135/1992, afirmandose que todas esas funciones que se le 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». La obligación de comunicación que contempla el art. 12 está directamente vinculada, en efecto, a la política de solvencia de las Entidades de Crédito y, en consecuencia, no se produce extralimitación alguna, ni vulneración de la competencia que a la Generalidad le reserva el art. 10.1.4.º del E.A.C. (en sentido análogo, STC 178/1992). Más en concreto, la regulación que tal inciso contenía puede quedar incluida entre los aspectos ejecutivos encuadrables dentro de la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito a la cual se refiere la STC 178/1992 (fundamento jurídico 2.º, *in fine*).

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 Tener por desistido al Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana del conflicto positivo de competencia núm. 960/87, planteado en relación con los arts. 9 y 11 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las entidades de depósito.

2.º Desestimar el conflicto de competencia núm. 965/87, promovido por la Generalidad de Cataluña, y, en su virtud, declarar que las disposiciones impugnadas no son contrarias al orden constitucional de distribución de competencias.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a nueve de octubre de mil novecientos noventa y seis.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González-Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 960/87 y 965/87

Mi discrepancia con la Sentencia se refiere, fundamentalmente, a la inclusión, sin justificación suficiente, de los arts. 4, 5 y 6 de la Orden ministerial impugnada en la competencia estatal sobre bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 C.E.).

Siempre he compartido la tesis de que las exigencias unitarias del sistema económico justifican en este ámbito una mayor extensión de las competencias básicas estatales, permitiendo incluir en ellas actos de mera ejecución. También creo que el nuevo estatuto y la nueva posición institucional que la Ley 13/1994 atribuye al Banco de España ha producido cambios significativos en el contenido de las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, ninguno de estos dos datos puede convertirse en el punto de partida del razonamiento empleado en la tarea de determinar el alcance de los títulos competenciales, ni menos aún puede convertirse en la premisa única y no matizada de ese razonamiento. El punto de partida debe ser la Constitución y los Estatutos de Autonomía que, en lo que aquí importa, atribuyen al Estado únicamente la competencia para establecer las bases sobre la materia en tanto que la Comunidad Autónoma actora tiene reservada no sólo la ejecución sino también el desarrollo legislativo. La especial incidencia de lo básico en el ámbito económico y el nuevo estatuto del Banco de España pueden justificar la inclusión de actividades ejecutivas en lo básico pero no cabe olvidar que se trata de algo que debe interpretarse como una excepción al tenor literal del bloque de la constitucionalidad excepcional, que pugna con los criterios normalmente utilizados para definir lo básico y, en consecuencia, deben aportarse razones de peso suficientes para justificar esta excepción.

Pues bien, a mi entender, estas razones no concurren en las actividades de ejecución contempladas en los arts. 4, 5 y 6 de la Orden impugnada y menos aún se deducen de la argumentación contenida en la Sentencia.

La previsión de dejar a la libre decisión de las Entidades de depósito la determinación y publicación de las fechas de valoración de los cargos y abonos de sus cuentas (art. 4), así como las de las comisiones por operaciones o servicios (art. 5), puede considerarse básica y, de hecho, no ha sido cuestionada por la Generalidad de Cataluña. La cuestión a dilucidar se centra, pues, exclusivamente en lo que la Sentencia denomina el «control registral» previo de las referidas publicaciones, que los preceptos controvertidos atribuyen al Banco de España.

Pues bien, para encuadrar competencialmente esta actividad registral debe tenerse presente que, como señala el art. 6 de la Orden, ese control se limita a comprobar la claridad, concreción y comprensión de los datos relativos a las fechas de valoración y las tarifas de las comisiones que, por decisión básica estatal, libremente fijan las entidades de crédito. Se trata, pues, de una actividad reglada, que no entraña discrecionalidad alguna y que ningún dato permite suponer que tenga tan

importante repercusión sobre la ordenación del crédito, banca y seguros como para merecer el calificativo de acto de ejecución básico. En consecuencia, a mi modo de ver, no es ni siquiera necesario recurrir a la competencia exclusiva en materia de defensa de los usuarios (art. 12.1.5 E.A.C.) para concluir que el control previo de las publicaciones corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo legislativo y ejecución en la materia de ordenación del crédito, lo cual no es obstáculo para que, como hemos reiterado en numerosas Sentencias (por todas, STC 243/1994, fundamento jurídico 6.º), el Estado pueda establecer un registro único que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad y pueda también a este fin fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar esa centralización, aunque deba aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción que efectúen las CC.AA. con competencias ejecutivas en la materia.

En la Sentencia, para declarar el carácter básico de estos actos de mera ejecución reglada, se alude de forma somera a cuatro argumentos: la incidencia en la política monetaria y crediticia general, el buen funcionamiento y la transparencia del sistema bancario, el carácter instrumental de la actividad y las funciones otorgadas al Banco de España, especialmente las de información, disciplina e inspección que sobre el sistema financiero corresponden al Banco de España, con cita del art. 7 de la Ley 13/1994.

Ninguno de estos argumentos son suficientes para producir la práctica ablación de todas las competencias de la Comunidad Autónoma en un ámbito material en el que la Constitución y el Estatuto le atribuye, conviene recordarlo, competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 10.1.4 E.A.C.), además de la competencia exclusiva de defensa del consumidor y del usuario (art. 12.1.5 E.A.C.).

No alcanzo a comprender, y nada se razona en la Sentencia más allá de la mera afirmación, como la actividad reglada de registro y de comprobación de la claridad, concreción y comprensibilidad de las publicaciones sobre fechas de valoración y tarifas de comisiones tiene una incidencia tan trascendente en la política monetaria y crediticia y el buen funcionamiento y transparencia del sistema bancario, como para que aquí pueda aplicarse la excepción de considerar básico una mera actividad de ejecución. En la Sentencia se citan las SSTC 135/1992, 178/1992 y 87/1993 como precedentes que habrían resuelto supuestos similares al presente. Sin embargo, basta una somera lectura de las mismas para advertir que la trascendencia de lo enjuiciado en ellas [fijación de porcentaje o coeficientes obligatorios sobre recursos ajenos depositados en las Cajas que éstas deben invertir en la adquisición de fondos públicos, orden de prioridades de esas inversiones obligatorias (...)] —STC 135/1992 y 87/1993— o plazos para la enajenación de determinados activos, información sobre la concesión de créditos a partir de un determinado importe, autorización para distribución de resultados cuando las Entidades presenten determinado déficit (...)] —STC 178/1992— era cualitativamente diferente al supuesto aquí analizado. Se ha aplicado mecánicamente una doctrina a un caso que presentaba rasgos sustancialmente distintos.

Tampoco puedo compartir la tesis del carácter meramente instrumental de la actividad registral cuestionada. Salvo en algunos supuestos de actividades intraadministrativas, sólo en supuestos muy excepcionales puede admitirse que una actividad ejecutiva que produce efectos sobre terceros sea una actividad meramente instrumental que no requiere habilitación competencial puesto que sigue a la competencia básica y comparte con ella

el carácter básico. Una aplicación de esta doctrina sin suficiente justificación y cautela puede desfigurar el sistema de distribución de competencias previsto en el bloque de la constitucionalidad y, en especial, puede producir graves efectos ablatorios respecto de las competencias ejecutivas de lo básico atribuidas a las CC.AA., ya que una parte importante de las mismas tiene precisamente una función de ejecución instrumental de lo básico. El criterio de instrumentalidad no puede servir, sin más, para atraer a un ámbito competencial actividades pertenecientes a otro ente.

Por último, tampoco la simple referencia a las funciones de supervisión del Banco de España es argumento que resulte suficiente para justificar el carácter básico de la actividad registral controvertida. El recurso al argumento del nuevo estatuto del Banco de España como redefinidor del alcance de las competencias económicas debe aplicarse con suma cautela para no desvirtuar lo establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que la Ley 13/1994 que atribuye el nuevo estatuto al Banco de España distingue explícita y cuidadosamente entre los dos tipos de funciones que le otorga, la relativa a la política monetaria y la de supervisión de las entidades de crédito, y sólo respecto de la primera le reconoce autonomía frente al Gobierno considerándola parte de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales, en tanto que, según como proclama la Exposición de Motivos de la citada Ley, la función de supervisión se somete a las disposiciones reglamentarias del Gobierno. En definitiva, cuando se trata de la función relativa a la política monetaria la capacidad de modulación de los contenidos de las competencias estatales y autonómicas puede ser más incisiva, aunque no estará de más advertir que, precisamente por la importancia de esta repercusión, resulta exigible que ello se produzca mediante disposiciones de rango superior al de la simple Orden ministerial. Sin embargo, esta capacidad de modulación no puede predicarse de la función supervisora en la que el nuevo estatuto del Banco de España no ha tenido apenas incidencia y por ello el propio art. 7.4 de la Ley 13/1994, que la Sentencia cita como argumento, al atribuir al Banco de España las funciones de supervisión de las entidades de crédito establece, como no podía ser de otra forma, una cláusula de salvaguardia de las competencias autonómicas en la materia. El nuevo estatuto del Banco de España no resuelve, pues, la cuestión. El problema continúa estando donde estaba planteado: determinar si la competencia de supervisión ejercida a través del «control registral» previsto en los artículos controvertidos es básica o no. A esta cuestión no le da respuesta la Sentencia.

A mi juicio, las actividades de ejecución reglada contempladas en los preceptos impugnados, como se desprende claramente del contenido del art. 6, podía encuadrarse en la competencia de defensa del usuario, el criterio hermenéutico basado en la contraposición título especial-título genérico tiene un valor muy relativo cuando el ámbito material de la competencia específica no puede incluirse totalmente y sin residuos en el ámbito de la competencia genérica. Así lo ha tenido que reconocer este Tribunal en múltiples ocasiones para no vaciar de contenido los denominados títulos genéricos. Pero, en cualquier caso, aun aceptando a efectos dialécticos que aquí están más directamente implicadas las competencias relativas a la materia de banca y entidades de crédito, en modo alguno la actividad controvertida podía estimarse incluida en las bases de la ordenación de esta materia.

Madrid, a nueve de octubre de mil novecientos noventa y seis.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.

24332 *Sala Segunda. Sentencia 156/1996, de 14 de octubre de 1996. Recurso de amparo 1.016/1994. Contra Sentencia de la Audiencia Provincial de La Coruña estimando recurso de apelación interpuesto contra la dictada por el Juzgado de Instrucción de Ordenes en autos de juicio oral por una falta de imprudencia con resultado de daños. Vulneración del principio de legalidad penal: interpretación judicial de la norma lesiva del derecho.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.016/94, interpuesto por don José Beiroa Lamas, representado por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, con la dirección del Letrado don Javier Álvarez Santullano y Pino, frente a la Sentencia de fecha 21 de enero de 1994, dictada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de La Coruña, constituida con un solo Magistrado, por la que se estimaba el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción de Ordenes, de fecha 11 de marzo de 1993, en autos de juicio de faltas núm. 19/92, por una falta de imprudencia con resultado de daños. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente don Tomás S. Vives Antón quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. En fecha 25 de marzo de 1994, el Procurador de don José Beiroa Lamas presentó demanda de amparo contra la Sentencia de fecha 21 de enero de 1994, dictada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de La Coruña, constituida con un solo Magistrado, por la que se estimaba el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción de Ordenes, de fecha 11 de marzo de 1993, en autos de juicio de faltas núm. 19/92, por una falta de imprudencia con resultado de daños.

2. Los hechos de los que nace la pretensión de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 11 de marzo de 1993, el Juzgado de Instrucción de Ordenes dicta Sentencia en el juicio de faltas 19/92 en virtud de la cual absuelve al hoy demandante de amparo de la falta de imprudencia de que venía acusado y condena a don Santiago Castro Ruibal a la pena de tres días de arresto menor y multa como autor de una falta de imprudencia simple con infracción de reglamentos, con motivo de accidente de circulación acaecido el día 3 de julio de 1991 al colisionar los vehículos que conducían ambos implicados. Como consecuencia del accidente el Sr. Beiroa Lamas resultó con lesiones que le tuvieron incapacitado par el ejercicio de su profesión durante trescientos setenta días.

La sentencia fue recurrida en apelación por ambos implicados, solicitando el Ministerio Fiscal la confirmación de la misma.

b) La apelación se celebró en la forma escrita prevista en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, dictándose Sentencia el 21 de enero de 1994, en la que con revo-