

STC 96/1996, DE 30 DE MAYO. (BOE, 30 de mayo de 1996).

Recursos de inconstitucionalidad números 1710/1988 y 1726/1988 (acumulados) y conflicto positivo de competencia número 200/1989. Promovidos por el Gobierno Vasco y por la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, los primeros, y por el Gobierno Vasco, el segundo, en relación con el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras.

Antecedentes

Es objeto de comentario en relación a la presente sentencia la resolución de los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña, por los que se ataca la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

En lo sustancial coinciden las tesis de ambas partes al entender que a través de la Ley 26/1988, se impide que la Comunidad Autónoma, a quien corresponde la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, pueda ejercer tal competencia, además de la competencia exclusiva que sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas tienen las Comunidades Autónomas, y, por otra, porque el legislador estatal ha extralimitado, reduciendo las funciones de aquéllas, la competencia autonómica en materia de Cajas de Ahorro y de Cooperativas de Crédito. La competencia exclusiva (igualmente legislativa, reglamentaria y de ejecución) sobre instituciones de crédito cooperativo, público y territorial y Cajas de Ahorro debe ejercerse "de acuerdo con las bases y los arts. 38, 131 y 149.1, 11 y 13 de la Constitución Española", lo que incluye todas las manifestaciones institucionales del crédito reconocidas por el Estado, además de la banca y los seguros a que explícitamente se refiere el mencionado artículo, y de las Cooperativas y las Cajas de Ahorro, a que se refieren los arts. 9.21 y 12.6 de dicho Estatuto.

Por su parte el Abogado del Estado rebate en su integridad los argumentos de las partes recurrentes, pues, por una parte, en materia de ordenación de crédito las competencias autonómicas se encuentran restringidas en mayor medida que en la materia de Cajas de Ahorro, y de otra, porque esas competencias deben ejercitarse, por imperativo expreso de los Estatutos de Autonomía, en los términos que señale o prevea la legislación estatal básica.

Doctrina

La sentencia que es objeto de comentario presenta un evidente interés pues través de ella el Tribunal Constitucional tiene la oportunidad de manifestarse en relación a la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 26/1988, 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, preceptos relativos al ámbito y extensión de las competencias autonómicas en materia de entidades de crédito.

De ella destacaremos en primer lugar, por lo que al objeto de nuestro estudio se refiere, los pronunciamientos doctrinales del Tribunal con motivo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de Créditos. En segundo lugar, y como consecuencia de los pronunciamientos anteriores, destaca la decisión del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional el artículo 42 de la LDIEC, por desconocer las competencias que, respecto de otras entidades de crédito distintas a las Cajas de Ahorro o a las Cooperativas de crédito, tienen las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña.

Para llegar a tales conclusiones este Tribunal sigue un doble hilo argumental, respondiendo así a una larga serie de impugnaciones contra la Ley 26/1988, impugnaciones que pueden ser ordenadas en dos grandes grupos. En primer lugar, las tachas que se fundan en una vulneración de sus competencias en materia de Cajas de Ahorro y de Cooperativas de Crédito. En segundo lugar, las que atañen al resto de entidades de crédito. A continuación se resumen los puntos esenciales de la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto.

1. En primer lugar, el Tribunal Constitucional comienza (F. J. 1º), poniendo de manifiesto la función que la Ley objeto de impugnación tiene en nuestro Derecho: *“La Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (...) es un elemento esencial en la nueva ordenación legal del sistema financiero español, llamada a sustituir a la que tiene su arranque en la ya vieja Ley de Ordenación Bancaria de 1946. La Ley se presenta a sí misma como una respuesta a las graves deficiencias que, a tenor de su preámbulo, caracterizaban al ordenamiento anterior, enorme dispersión y variedad de disposiciones, y falta de acomodación al principio de legalidad sancionatoria que enuncia la Constitución. Simultáneamente, la Ley sigue la política promovida por la Comunidad Europea de impulsar un marco común de supervisión de las entidades financieras. Con arreglo a estas ideas cardinales, la Ley 26/1988 somete a las entidades de crédito a un régimen especial de supervisión administrativa, en general mucho más intenso que el de otros sectores económicos. Sus fines son paliar las carencias de información y conocimientos del público y facilitar la confianza en dichas entidades; confianza que es considerada imprescindible para el desarrollo y buen funcionamiento de las instituciones de crédito, esencial para el conjunto de la economía”*.

2. A continuación, (F. J. 3º a 16º), el Tribunal Constitucional se centra en el estudio del artículo 42 LDIEC, en cuanto a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito se refiere. Reconoce, en primer lugar, las potestades de las Comunidades Autónomas en dicha materia, potestades que ya fueron aclaradas y deslindadas de la competencia que corresponde a las instituciones centrales del Estado en virtud de los números 11 y 13 del art. 149.1 CE, a partir de la STC 1/1982 (RTC 1982\1) (cuya doctrina ha sido confirmada y extendida en diversos pronunciamientos, entre los que destacan las SSTC 48\1988 y 49\1988 sobre las Cajas de Ahorro y STC 135/1992 (RTC 1992\135) sobre coeficientes de inversión).

3. Ahora bien, pese a esta reconocida competencia, entiende (F. J. 5º) que las alegaciones de las partes recurrentes no pueden ser aceptadas en la medida en que *“(e)l inciso final del art. 42.1 LDIEC se limita a reconocer que las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito pueden tipificar infracciones distintas a las enumeradas en la Ley estatal, como garantía del cumplimiento de sus propias normas de ordenación y disciplina. Este reconocimiento no afecta a la cuestión, bien distinta, de si las Comunidades Autónomas han de atenerse a la literalidad de las infracciones y sanciones establecidas por la misma Ley 26/1988, o pueden modularlas, según las exigencias de prudencia u oportunidad presentes en los distintos ámbitos territoriales, y con respecto a las exigencias de reserva de ley y de claridad normativa que emanan del art. 25 CE, y de la prohibición de divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio que se asienta en el art. 149.1.1 CE”*.

4. El art. 42.2 LDIE (F. J. 6º) *“introduce una salvedad en el esquema general definido por el apartado anterior, al reservar al Banco de España y a otras entidades estatales el ejercicio de la potestad sancionadora en determinados supuestos”*. Sin embargo (F. J. 7º) *“no resulta aplicable la tesis de que las infracciones previstas en los apartados b) [mantener durante un período de seis meses unos recursos propios inferiores a los exigidos] y c) [incurrir en insufi-*

Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social Marzo 1994 - Diciembre 2000

ciente cobertura del coeficiente de recursos] del art. 4 LDIEC exceden de la competencia estatal. El ejercicio de la potestad sancionadora, respecto a estas conductas, guarda una evidente relación con la solvencia de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero. Por ello, es clara la competencia estatal resultante del art. 149.1.11 CE". "En cuanto al supuesto del apartado f) del art. 4 (carecer de la contabilidad exigida legalmente o llevarla con irregularidades esenciales que impidan conocer la situación patrimonial y financiera de la entidad) no es menos evidente, a pesar de las afirmaciones de la Generalidad de Cataluña que el supuesto tipificado guarda asimismo, estricta relación con la transparencia y con la solvencia de las entidades crediticias. Lo cual determina que el art. 42.2 no haya incurrido en ninguna extralimitación competencial, al atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora a órganos del Estado". "Finalmente, que el art. 42.2 atribuya a las autoridades estatales el ejercicio de la potestad sancionadora, respecto a las cinco infracciones graves que enumera, merece idéntico juicio" pues "no puede tildarse de incompatible con el orden constitucional de competencias una previsión que, en cualquier caso, no limita o restringe las competencias autonómicas, sino que, por el contrario, permite que el ámbito de actuación de éstas sea más amplio, si bien ello lo sea, lógicamente, en atención a una previa constatación de la concurrencia del supuesto legal por el órgano estatal constitucionalmente titular de la competencia".

5. En el F. J. 9º el Tribunal atiende a las impugnaciones que sobre el art. 42.3 LDIEC realizan las partes recurrentes resolviendo al efecto que dichas impugnaciones "no pueden ser acogidas, por las mismas razones expuestas en el fundamento jurídico 7º respecto al apartado 2 del mismo art. 42". "Esta precisión legal llega al mismo resultado que la interpretación mantenida en relación con el art. 42.2 de la Ley, y pone de manifiesto su constitucionalidad".

6. De la misma forma (F. J. 10º) entiende que la impugnación del art. 42.6 "no puede aceptarse". La emisión de un informe estatal a la propuesta de resolución sancionadora "no suplanta ni predetermina el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las autoridades autonómicas. Es un informe no vinculante, y el que se encomiende al Banco de España se justifica precisamente por la posición institucional que ocupa esta institución en la ordenación y disciplina del crédito, que, como ya hemos destacado en otras ocasiones (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3º, o 178/1992, fundamento jurídico 2º), asume las funciones de información, disciplina e inspección sobre la totalidad del sistema financiero". "Además, dicho informe no se extiende a todos los supuestos sancionadores, sino a los relativos a infracciones muy graves o graves, de especial relieve, por tanto, desde la consideración de la disciplina del sector crediticio, lo que refuerza la razonabilidad de la intervención prevista y su ajuste al bloque de la constitucionalidad".

7. Por lo que respecta al art. 42.7, en su apartado a), entiende el Tribunal Constitucional (F. J. 11º) que "(e)ste precepto no vulnera las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en la materia. Tal competencia procede directamente del Estatuto de Autonomía respectivo, y se encuentra sujeta a los límites que impone la Constitución, especialmente en sus arts. 149.1.1 y 139 (como hemos reiterado desde la STC 87/1985), sin que resulte preciso un reconocimiento expreso por parte de la ley estatal". Por su parte, en el párrafo b) del mismo art. 42.7 "basta con examinar el supuesto que desencadena la intervención del Banco de España para apreciar el carácter básico de la regulación, y que la atribución de facultades puramente ejecutivas en estos supuestos excepcionales se encuentra justificada". "Esta conclusión, (...), en nada altera las que alcanzamos en aquella ocasión acerca de la validez de las medidas de intervención que pueden adoptar las autoridades autonómicas, con arreglo a su propia legislación, siempre que sea compatible con la eventual intervención estatal" (F. J. 12º).

8. El art. 43 LDIEC (F. J. 13º) *“respeta las competencias de las Comunidades Autónomas sobre Cajas de Ahorro. No se puede aceptar la interpretación que propugnan las recurrentes sobre el registro de estas entidades de crédito en el Banco de España, pues soslayan las funciones de control que corresponden a éste en el conjunto del sistema financiero. La inscripción a que obliga la Ley 26/1988 no surte efectos constitutivos sobre las Cajas de Ahorro domiciliadas en el País Vasco o en Cataluña, porque el precepto subordina a la previa inscripción el desarrollo de las actividades crediticias, no la constitución de la entidad. No se deduce del texto legal que el Banco de España pueda denegar discrecionalmente la inscripción de las Cajas de Ahorro que hubieran sido autorizadas por la Comunidad Autónoma competente, e inscritas en sus propios registros”*.

9. Tampoco vulnera las competencias autonómicas el art. 48.1 de la Ley pues *“(n)inguna duda cabe de que esas determinaciones necesariamente han de gozar del mismo carácter básico que corresponde a las normas que imponen las obligaciones de carácter contable de las entidades de crédito, dado su carácter instrumental y complementario para su efectivo cumplimiento. Normas que son esenciales para procurar una información fiable sobre la verdadera situación económica, financiera y patrimonial de las empresas, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del sistema financiero”*. *“Aspecto este nuclear de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.11ª CE que alcanza e integra, por ello mismo, al ejercicio de facultades como la que el precepto impugnado atribuye a los señalados órganos estatales”* (F. J. 14º).

10. *“De las disposiciones adicionales impugnadas, tan sólo dos guardan relación con las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito. Una es la disposición adicional décima, sobre entidades clandestinas. Otra es la disposición duodécima relativa a las cuotas participativas de las Cajas de Ahorro”* (F. J. 15º). Y sin embargo, *“(l)a impugnación sobre esta última disposición adicional ha perdido su sentido, porque el art. 7, a) de la Ley sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermedarios financieros (Ley 13/1985, de 25 de mayo) que había sido reescrito por la Ley 26/1988, ha vuelto a sufrir una modificación, por obra de la Ley de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras (Ley 13/1992, de 1 de junio). La desaparición de la norma controvertida, respecto de las cuotas participativas de las Cajas de Ahorro, y la total ausencia de alegaciones de las partes acerca del interés de un pronunciamiento de este Tribunal al respecto, permitenn cerrar la cuestión”*.

11. Atiende el Tribunal Constitucional (F. J. 16º) a la cuestión suscitada en relación a la disposición adicional décima con la siguiente argumentación: *“(e)s indudable que la lucha contra los establecimientos clandestinos, que operan totalmente al margen del ordenamiento financiero, constituye un elemento básico de la ordenación del crédito (art. 149.1.11ª CE). Que su ejecución sea confiada por la Ley de Cortes a una autoridad estatal, auxiliada por la inspección del Banco de España, es una medida indispensable para asegurar las finalidades unitarias a que responden las bases estatales en la materia. Por lo tanto, la disposición adicional décima no excede los límites que traza la Constitución, y que han sido expuestos por nuestra jurisprudencia desde la STC 1/1982. Se trata 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, la dificultad de encuadrar las entidades clandestinas en los distintos tipos de entidades de crédito, y la gravedad que presentan estas conductas para el principio de confianza en el sistema financiero en su conjunto. Por otra parte, estas potestades estatales sobre los establecimientos clandestinos no impiden a las Comunidades*

Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social Marzo 1994 - Diciembre 2000

Autónomas recurrentes ejercitar sus competencias sobre el uso de denominaciones reservadas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito, de conformidad con el Título II de la Ley, tal y como vimos al examinar su art. 42.7”.

12. Por último, este Tribunal declara la inconstitucionalidad del art. 42 (F. J. 22º) en la medida en que *“la falta de mención a las restantes entidades financieras o de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, que se aprecia en el art. 42 de la Ley 26/1988, supone una asunción implícita de las competencias respecto de ellas por parte del Estado. Asunción de competencias que resulta contraria al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, en cuanto determina lisa y llanamente el total vaciamiento de la competencia autonómica previamente reconocida y asumida en los Estatutos de Autonomía en materia de ordenación del crédito, al desconocer absolutamente la Ley impugnada cualquier posibilidad de actuación de las Comunidades Autónomas respecto de todas las entidades que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito”.* *“La inconstitucionalidad se predica así, no de la mención expresa a las Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito que se efectúa en los correspondientes incisos de los apartados 1 (...), 2 (...), 3 (...) y 7 (...) del art. 42 de la Ley 26/1988, sino del hecho de que sólo se mencione a éstas, sin ninguna referencia a las restantes entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley”.* No obstante *“la inconstitucionalidad del precepto, (...), debe ser remediada por el Legislador, en uso de su libertad de configuración normativa. Son las Cortes Generales a quienes corresponde, en primer lugar, determinar cuál haya de ser la legislación básica en materia de disciplina e intervención respecto de aquellas entidades de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, atendiendo a la estructura, funciones y ámbito de las distintas entidades, a las obligaciones cuyo cumplimiento se garantiza, y a todos los demás factores que resultan relevantes para configurar una ordenación básica del crédito y la banca adecuada a los intereses generales”* (F. J. 23º).