

Adolfo Porcar Rodilla

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 96/1996, de 30 de Mayo de 1996 (*B.O.E.*, núm. 150, de 21 de junio): COMPETENCIAS DE DISCIPLINA E INTERVENCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE CAJAS DE AHORROS, COOPERATIVAS DE CRÉDITO Y OTRAS ENTIDADES DE CRÉDITO

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II OBJETO DEL RECURSO.
- III PRETENSIONES Y ALEGACIONES DE LAS PARTES.
- IV FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA.
- V FALLO Y CONCLUSIONES.

I INTRODUCCIÓN

La sentencia 96/1996, del Pleno del Tribunal Constitucional (en adelante, T.C.), resuelve sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito. Esta sentencia resuelve también el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la primera de estas Comunidades Autónomas, en relación con el Real Decreto 1.144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras.

La Sentencia 96/1996, además de abordar la cuestión de la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorros y Cooperativas de crédito, entidades sobre las que las Comunidades recurrentes tienen competencias exclusivas, hace expresa e importante referencia a «otras» entidades de crédito, sobre las cuales y prácticamente hasta la fecha, no se había cuestionado el título competencial exclusivo y pleno, en favor del Estado.

La norma estatal objeto de los recursos (Ley 26/1988), y los preceptos expresamente impugnados versan fundamentalmente sobre aspectos de disciplina, sanción e intervención que afectan a todas las entidades de crédito, si bien y como posteriormente se expondrá, parte del articulado enjuiciado, por su contenido, alcanza a otros aspectos no menos relevantes de dichas entidades (creación, inscripción, etcétera).

No es la primera vez que el alto Tribunal, a través de sus resoluciones, se pronuncia en materia sancionadora de las Cajas de Ahorros, ni sobre las competencias del Banco de España, o sobre aspectos conexos con los debatidos en la Sentencia objeto del presente comentario ¹, pero, sin embargo, sí es la primera vez que se enjuicia la constitucionalidad de la Ley 26/1988, y se delimita la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre entidades de crédito distintas de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

Centraremos la exposición en aquellos artículos de la Ley 26/88, de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito (en adelante L.D.I.E.C.), que son expresamente impugnados en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña, y en la fundamentación jurídica que el alto Tribunal dedica al enjuiciamiento de dichos preceptos, sin entrar en el conflicto positivo de competencias promovido también por el Gobierno Vasco en relación con el R. Decreto 1.144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras, cuyos precep -

¹ Entre otras Sentencias del Tribunal Constitucional (STC), son de resaltar, las siguientes:

a) Jurisprudencia anterior a la Ley 26/1988: STC. 1/1982, STC. 48 y 49/88.

b) Sentencias posteriores a la promulgación de la Ley 26/1988: STC. 61/93.

c) Sentencia relativas al Banco de España: STC. 1/1982, STC 48/1988 (FJ. 10), STC. 135/92 (FJ. 3 y 5), STC. 178/92 (FJ. 2 y 3), STC. 155/93 (FJ. 7), STC. 87/93 (FJ. 5).

Parte de esta jurisprudencia afectó al proceso de elaboración de la Ley 26/1988, y en especial, influyó decisivamente en la redacción del artículo 42 de la L.D.I.E.C., precepto sobre el que fundamentalmente gravita la STC. 96/96 objeto del presente comentario.

tos son también enjuiciados en la Sentencia 96/96 ².

II OBJETO DEL RECURSO

Entre los preceptos de la LDIEC impugnados, cabe sin duda resaltar el *artículo 42*. Este precepto constituye el eje del esquema de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia sancionadora. Dada su complejidad y extensión, y siguiendo a T. R. FERNÁNDEZ³, exponemos brevemente su estructura y contenido.

En primer lugar, en los apartados 1 y 7 del artículo 42, se concretan aquellos preceptos de la propia LDIEC declarados «básicos»:

- * En lo relacionado con competencias en materia sancionadora, respecto a Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, declarando básicos los artículos 20, 21, 22, 23, 25, 25.3 conforme a los artículos 10 y 13 de la L.D.I.E.C. y 26.1, todos ellos pertenecientes al título I de la Ley⁴.

² A este respecto, tan sólo indicar que el T. C., en los Fundamentos Jurídicos 31 al 33 de la Sentencia 96/1996:

- a) Pone de manifiesto que la mayoría de las cuestiones planteadas por el Gobierno Vasco en dicho conflicto acerca del Real Decreto 1144/1988, han perdido virtualidad por los cambios legislativos operados desde su promulgación y durante la tramitación del recurso (entre otros, por la aparición de la Ley 3/1994, de 14 de abril de adaptación a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria 89/646 CEE, y por el Real Decreto 1.245/1995, de 14 de julio, sobre creación de Bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito, que derogó el R.D. 1144/1988.
 - b) Desestima el conflicto positivo de competencias, por considerar que esta regulación, por precisar de un tratamiento unitario, debe considerarse «materialmente básica», siendo competencia del Estado central, la autorización, la denegación, la tramitación de las solicitudes y el establecimiento de limitaciones temporales a la actividad de los bancos de nueva creación, y la autorización de filiales, sucursales y oficinas de representación de entidades de crédito extranjeras.
 - c) Determinada la competencia estatal sobre estas materias, es el Banco de España quien está facultado para la ejecución de estas funciones.
- ³ *Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*, segunda edición, revisada en 1991, Estudios de la Fundación, Fondo para la Investigación Económica y Social, Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- ⁴ Art. 20 (infracciones leves mediante expediente sumario); art. 21 (imposición en una única resolución, resultado de un único procedimiento las sanciones a entidades de crédito y a quienes ejerzan cargos de administración y dirección que deriven de una misma infracción); art. 22 (nominación de instructores o secretarios adjuntos en el procedimiento sancionador); art. 23 (práctica de pruebas adicionales); art. 25 (recurso de alzada ante el Ministerio de Economía y Hacienda de las resoluciones del Banco de España que pongan fin al procedimiento); art. 25.3 (falta de ejecutividad de las sanciones de amonestación pública o la suspensión que imponga el Banco de España conforme a los artículos 10 y 13 de la L.D.I.E.C.

- * A los efectos del ejercicio de las competencias en materia de «Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito», declarando básicos el título II, que regula el ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas a las entidades de crédito y el título III de la LDIEC, que establece las medidas de «intervención y sustitución».

En segundo lugar, en los apartados 2, 3 y 6 del artículo 42, se regulan las potestades sancionadoras del Estado y de las Comunidades Autónomas, resaltando la titularidad estatal del ejercicio de la potestad sancionadora (sobre Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito), de las infracciones comprendidas en el artículo 4 (infracciones muy graves), letras a), b), c), f), h) e i)⁵ y en el artículo 5 (infracciones graves), letras a), b), g), h), i), k) y p)⁶ y la necesidad de informe preceptivo del Banco de España cuando se trate de infracciones graves o muy graves instruidas y tramitadas por las Comunidades Autónomas.

— estos preceptos establecen las sanciones a imponer a una entidad de crédito o a quienes ejerciendo cargos de administración o dirección de la misma sean responsables por la comisión de infracciones graves—); art.26.1 (ingreso en el Tesoro del importe cuando la sanción consista en multa).

- 5 a): «realización de determinados actos sin autorización cuando ésta sea preceptiva, o sin observar las condiciones fijadas en la misma (fusiones, absorciones o escisiones que afecten a las entidades de crédito; adquisición, directa o indirecta, de acciones y otros títulos representativos del capital, o cesión de sus derechos políticos de: — entidades de crédito españolas por otras entidades de crédito, españolas o extranjeras, o por persona jurídica filial o dominante de las mismas; — entidades de crédito españolas por otras personas físicas o jurídicas, españolas o extranjeras, cuando suponga el control de derecho o de hecho de aquéllas, o el cambio en el mismo; — entidades de crédito extranjeras, por entidades de crédito españolas o por entidad filial o dominante de éstas. Distribución de reservas, expresas u ocultas; apertura por entidades de crédito españolas de oficinas operativas en el extranjero». b): «el mantener durante un período de seis meses unos recursos propios inferiores a los exigidos para obtener la autorización correspondiente al tipo de entidad de crédito de que se trate». c): «incurrir las entidades de crédito, o el grupo consolidado a que pertenezcan, en insuficiente cobertura del coeficiente de recursos propios, cuando los mismos se sitúen por debajo del 80 por 100 del mínimo en su caso establecido con carácter obligatorio en función de las inversiones realizadas y los riesgos asumidos, permaneciendo en tal situación por un período de, al menos, seis semanas». f): «el carecer de la contabilidad exigida legalmente o llevarla con irregularidades esenciales que impidan conocer la situación patrimonial y financiera de la entidad». h): «negativa o resistencia a la actuación inspectora, siempre que medie requerimiento expreso y por escrito al respecto». i): «falta de remisión al órgano administrativo competente de cuantos datos o documentos deban remitirse o requiera el ejercicio de sus funciones, o la falta de veracidad en los mismos, cuando con ello se dificulte la apreciación de la solvencia de la entidad», considerando a los efectos de este precepto que «hay falta de remisión cuando la misma no se produzca dentro del plazo concedido al efecto por el órgano competente al recordar por escrito la obligación o reiterar el requerimiento».
- 6 a): «realización de actos u operaciones sin autorización cuando ésta sea preceptiva o sin observar las condiciones básicas de la misma, salvo en los casos en que ello suponga la comisión de una infracción muy grave de acuerdo con la letra a) del artículo 4». b): «ausencia de comunicación, cuando ésta sea preceptiva, en los supuestos enumerados en la letra a) del artículo 4 de la L.D.I.E.C. y en los casos en que la misma se refiera a la composición de los órganos de administración de la entidad o a la composición del accionariado». g): «incumplimiento de las normas vigentes en materia de coeficientes de caja y otras inversiones obligatorias. h): «incurrir las entidades de crédito o el grupo consolidado al que pertenezcan en insuficiente cobertura del coeficiente de recursos propios, permaneciendo en tal situación por un período de al menos de seis meses, siempre que ello no constituya infracción muy grave conforme a lo dispuesto en el artículo 4». i): «incumplimiento de las normas vigentes en materia de límites de riesgos o de cualquiera otras que impongan limitaciones cuantitativas, absolutas o relativas, al volumen de determinadas operaciones activas o pasivas». k): «la dotación insuficiente de las reservas obligatorias y de las provisiones para insolvencias». p): «incumplimiento de las normas vigentes sobre contabilización de operaciones y sobre formulación de balances, cuentas de pérdidas y ganancias y estados financieros de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente».

Por último, los apartados 4 y 5 regulan la cooperación del Banco de España y las Comunidades Autónomas en materia de infracciones ⁷.

Otros preceptos de la L.D.I.E.C. también impugnados en los recursos de inconstitucionalidad fueron los artículos 43 ⁸, 48.1 ⁹, y las Disposiciones Adicionales segunda ¹⁰, tercera ¹¹, sexta ¹², séptima ¹³, décima ¹⁴ y decimosegunda ¹⁵. Por conexión con los preceptos antes relacionados, son igualmente impugnados los artículos 18, 25, 26, 29 (apartados 1º y 2º), 31, 32.1 y 36 de la L.D.I.E.C.

III PRETENSIONES Y ALEGACIONES DE LAS PARTES

El *Gobierno Vasco* centra básicamente su recurso en cinco cuestiones principales:

a) Es clara la voluntad del artículo 42 de la L.D.I.E.C. de eliminar el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la potestad sancionadora respecto de entidades de crédito distintas de las Cajas de Ahorro y de las Cooperativas de Crédito ¹⁶, lo que en su opinión supondría vulnerar la distribución de competencia reflejada en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

7 Imponen una verdadera obligación de información y colaboración, que en el caso del Estado, se deja en manos del Banco de España, constituyendo las actividades previstas en dichos apartados verdaderas «comunicaciones o denuncias», que como se ha indicado, tienen carácter obligatorio.

8 Que establece la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España, para autorizar la creación de todas las entidades de crédito y atribuye a este segundo organismo la competencia en materia de control, inspección y registro de estas entidades, así como la recurribilidad en alzada de sus resoluciones. Y todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en los términos previstos en dicho precepto.

9 Faculta al MECHDA para establecer y modificar las normas de contabilidad, modelos de balances y cuentas, y la frecuencia y detalle del suministro de datos e informaciones.

10 Capital, tipo de acciones, composición del accionariado de entidades de crédito con forma de sociedad anónima y participaciones significativas de todas las entidades de crédito.

11 Adquisición de participaciones significativas en bancos españoles. Modifica el artículo 48 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31.12.1946.

12 Prohibición para las sociedades de Arrendamiento Financiero, de Crédito Hipotecario y Mediadoras del Mercado de Dinero de recibir fondos del público, con las salvedades previstas en dicho precepto.

13 Régimen de las operaciones de arrendamiento financiero.

14 Realización de actividades crediticias sin estar inscritas, falta de suministro, de veracidad o resistencia a facilitar información.

15 Modificación del artículo 7 de la Ley 13/85, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

16 Téngase en cuenta que a virtud de lo preceptuado por los artículos 10.25 y 26 y 11.2. a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

b) La Comunidad Autónoma del País Vasco debe de poder ejercer en el ámbito sancionador, no sólo competencias de ejecución, sino de desarrollo normativo, separándose incluso de la normativa del Estado. Siempre, claro está, que las normas autonómicas no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

c) La consideración de la potestad sancionadora dentro del grupo de funciones que denominaríamos «de mera ejecución», a juicio del Gobierno Vasco, comporta que la Comunidad Autónoma tenga competencia sancionadora con respecto a aquellas infracciones que no afectasen al «adecuado funcionamiento del sistema crediticio o monetario nacional», no cabiendo que el Estado «interfiera» el ejercicio autonómico de la recurrente.

d) Interpreta que el artículo 43.5 de la L.D.I.E.C. otorga un efecto «constitutivo» a la inscripción de las Cajas en el registro del Banco de España, que condicionaría el inicio de sus actividades, cuando es la propia Comunidad Autónoma la que tiene competencia exclusiva con respecto a Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

e) La función de autorización atribuida al Banco de España por la disposición adicional 3ª de la L.D.I.E.C.¹⁷, es considerada por la Comunidad recurrente como una decisión enmarcada dentro del ámbito de ejecución, reservado a dicha Comunidad.

Por su parte, la fundamentación de mayor relevancia esgrimida por la *Generalidad de Cataluña*, se concreta en:

a) Considerar inconstitucional el apartado 1 del artículo 42 de la L.D.I.E.C., por cuanto entiende que el resultado perseguido por el legislador consiste en dejar establecido que las Comunidades Autónomas sólo tienen competencias sobre las Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, con «abstracción» de las competencias reconocidas por los Estatutos de Autonomía, sobre las «demás entidades de crédito»¹⁸.

¹⁷ Declarada básica por la Disposición Adicional 13ª de la propia L.D.I.E.C.

¹⁸ Para llegar a esta conclusión, la Generalidad de Cataluña pone en relación el artículo 10.1.4 de su Estatuto de Autonomía con el apartado primero del artículo 42 de la L.D.I.E.C.

b) Sostener la inconstitucionalidad de los preceptos de la L.D.I.E.C. que atribuyen al Banco de España o al Ministerio de Economía y Hacienda una serie de funciones dentro del ámbito sancionador, por considerar que, al ser funciones de tipo ejecutivo, y en concreto, actos de ejecución de las normas básicas en sus diversas facetas, su ejercicio corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Salvo que la norma tenga una estructura tal, que únicamente pueda ser considerada y aplicada como unidad, en cuyo caso no cabría la intervención autonómica.

c) El apartado 7º del artículo 42 es considerado inconstitucional por cuanto impide que la Generalidad de Cataluña, en uso del ejercicio legítimo de la misma de su potestad de desarrollo en la materia, ostente facultades de modulación de las sanciones previstas, convirtiendo además en inoperantes, aquellos preceptos de la Ley catalana sobre Cajas de Ahorros que le confieren la facultad de acordar la suspensión de los órganos de gobierno y de dirección de las Cajas de Ahorros y la intervención de éstas, cuando así lo aconsejaran situaciones de grave irregularidad administrativa o económica ¹⁹.

d) En cuanto a las facultades sancionadoras que la Ley de Disciplina reserva expresamente al Banco de España o a los órganos de la Administración del Estado, incluso en supuestos que puedan afectar a la solvencia de estas entidades ²⁰, se consideran materias regladas y no discrecionales, resultando factible que la Comunidad Autónoma sea la que adopte aquellas medidas limitativas y sancionadoras que permitan la recuperación del nivel de solvencia. Y no por ello, quedaría marginado el Banco de España.

e) La inscripción a la que se refiere el artículo 43.5 de la Ley, encubre un auténtico acuerdo de autorización, «escamoteando» la competencia de las autoridades económicas catalanas consagrada en sus respectivas leyes de Cooperativas y de Cajas de Ahorro de Cataluña ²¹.

Las alegaciones del *Abogado del Estado* a los recursos de inconstitucionalidad planteados, que merecen destacarse, afectan a dos órdenes distintos: el relacionado con las Cajas de Ahorros y el correspondiente al resto de entidades de crédito (excluidas las cooperativas de crédito).

¹⁹ Siempre en relación con las Cajas de Ahorros. Vid. artículo 60 de la Ley 15/85 del Parlamento de Cataluña, de Cajas de Ahorro.

²⁰ Artículo 18 L.D.I.E.C., apartados b) y c) e infracciones tipificadas en el artículo 5, letra g), h), j) y o).

²¹ Artículo 4 de la Ley 4/1983, de 9 de marzo, de Cooperativas de Cataluña, y artículo 7 de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña.

En cuanto al primer grupo de entidades, considera que aunque las competencias económicas se califiquen estatutariamente como exclusivas, ello no excluye la competencia estatal para establecer la ordenación básica de la materia, en la que pueden englobarse ciertos actos de ejecución, en la medida en que sean necesarios para la efectividad de la política financiera del Estado o para el adecuado funcionamiento de las Entidades de Crédito. Las competencias ejecutivas son necesarias para asegurar que el Sistema Financiero funcione siempre, y para que funcione con los mismos criterios de apreciación, lo cual es a su vez necesario para que el principio «de confianza», sobre el que se sustenta dicho sistema no sufra menoscabo alguno. Con la reserva adicional que realiza la Ley del conjunto de funciones ejecutivas ²², queda cerrado y asegurado de manera suficiente, previendo una actuación inexorable en las infracciones graves y muy graves en el Sistema Financiero ²³.

En lo relacionado con las demás entidades de crédito, el Abogado del Estado considera que la Ley 26/1988 es básica «in toto» y no sólo en los aspectos contemplados en su artículo 42. Considera que con respecto a estas entidades las bases establecidas por el artículo 42 de la L.D.I.E.C., tienen el carácter de «material», resaltando la especial intensidad del título competencial estatal que da libertad al Estado, dentro de los límites constitucionales, para legislar, ya que las competencias autonómicas, con la inclusión expresada de la ejecución, deberán ser ejercitadas en los términos previstos en la legislación básica estatal ²⁴.

22 Artículo 42.2 en relación con apartados *a), b), c), l)* del artículo 4 y *f), g), h), j) y o)* del artículo 5), todos ellos de la L.D.I.E.C.

23 El Abogado del Estado considera que las recurrentes ignoran uno de los aspectos connaturales de la legislación básica, cual es el denominado «efecto desplazamiento», pues la preexistencia de una norma económica no puede impedir que se amplíe la legislación básica en un momento, contrayéndose o desplazándose las competencias económicas.

24 Sobre la base de estos razonamientos, el Abogado del Estado considera como básicos, entre otros preceptos antes mencionados, el artículo 43 (competencias del Banco de España para la creación de nuevas entidades de crédito, y en concreto, a la autorización), la disposición adicional segunda (Banco de España como único recipiendario de la comunicación que se contempla y único legitimado para impugnar los acuerdos sociales), la disposición adicional tercera (autorización de fusiones y absorciones), la disposición adicional sexta, la disposición adicional décima (facultades de inspección y sanción al Banco de España sobre entidades de crédito ilegales) y la disposición adicional duodécima (establecimiento de limitaciones adicionales a la emisión de cuotas participativas).

IV FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

Dada la extensión de la fundamentación jurídica del Tribunal Constitucional, destacaríamos, entre otros, los siguientes pronunciamientos:

- a) PRONUNCIAMIENTOS DE CARÁCTER GENERAL CON RESPECTO A LA LEY 26/88.

Con carácter previo y general²⁵, el Tribunal Constitucional considera que la Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito es un elemento esencial del sistema financiero español, calificándola como una norma que somete a las entidades de crédito a un régimen especial de supervisión administrativa, que en general, es mucho más intenso que el de otros sectores económicos, y cuyos fines no son otros que paliar las carencias de información y de conocimiento del público y facilitar la confianza en estas entidades.

Desde la perspectiva expuesta, la L.D.I.E.C. atiende primordialmente a facilitar a la autoridad supervisora una completa información sobre la situación y evolución de las entidades financieras y a prevenir los riesgos de insolvencia o falta de liquidez. Sus disposiciones establecen una normativa sancionadora común para el conjunto de entidades de crédito y otra normativa relacionada con la anterior, en materia de protección administrativa de la reserva de denominación y actividades de las entidades de crédito, y las medidas de intervención y sustitución en circunstancias críticas.

En todo caso, la L.D.I.E.C. debe respetar el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

25 FI. 1 y 2 de la Sentencia objeto del presente comentario.

b) PRONUNCIAMIENTOS ACERCA DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LAS CAJAS DE AHORROS Y COOPERATIVAS DE CRÉDITO DE COMPETENCIA AUTÓNOMICA:

* ARTÍCULO 42.1, INCISO FINAL. El T. C. *desestima la impugnación* de este precepto por entender que el mismo se limita a reconocer que las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en materia de Cajas de Ahorros 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 ²⁶.

* ARTÍCULO 42.2. El T. C. *desestima la impugnación* de este artículo, considerando de clara competencia estatal, derivada del artículo 149.1.11 de la Constitución española, la potestad sancionadora prevista para las infracciones muy graves establecidas en las letras *b), c) y f)*, del artículo 4 y las infracciones graves establecidas en las letras *g), h), i) y k)* del artículo 5, ambos de la L.D.I.E.C., por considerar que la potestad sancionadora guarda una evidente relación con la solvencia de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero, y en consecuencia, el Estado debe definir los medios adecuados para ejercer su competencia sobre aspectos básicos de la ordenación del crédito, que incluso pueden abarcar *aspectos de mera ejecución*.

Resaltar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional con respecto a la letra p) del artículo 5 de la L.D.I.E.C., por cuanto considera que la remisión que el artículo 42.2 de la L.D.I.E.C. efectúa a estas infracciones ²⁷, *no puede entenderse en un sentido absoluto y excluyente*, dado el carácter instrumental que posee la potestad sancionadora respecto al ejercicio de competencias sustantivas. El T.C. concluye que *cuando el órgano administrativo competente para recibir cuentas y otras informaciones fuera el de una Comunidad Autónoma, sería ésta la competente para sancionar las infracciones tipificadas por el artículo 5, letra p), de la repetida ley de disciplina* ²⁹.

26 El Tribunal Constitucional, matiza a continuación, que cosa bien distinta es si las Comunidades Autónomas deben atenerse a la literalidad de las infracciones y sanciones establecidas por la L.D.I.E.C. o pueden modularlas de acuerdo con las exigencias de prudencia y oportunidad, con respecto a las exigencias de la reserva de ley y claridad normativa (art. 25.1 C. E.), y con la prohibición de divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio español que se asienta en el artículo 149.1.1 de la C. E. (STC. 87/1985, F.J. 8º y STC 48/88, F. J. 25).

27 El incumplimiento de las normas vigentes sobre contabilización de operaciones y sobre formulación de balances, cuentas de pérdidas y ganancias y estados financieros de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente.

28 El T. C. sigue y cita expresamente a este respecto la STC 48/88, F. J. 25 y la STC 227/88, F. J. 29.

29 Vid. Fundamento Jurídico 7º de la STC objeto del presente comentario.

El artículo 42.2 de la L.D.I.E.C., interpretado en el sentido expuesto anteriormente, *no sería contrario al orden constitucional de competencias.*

* ARTÍCULO 42.2, INCISO FINAL, Y 42.4, SEGUNDO INCISO. El alto Tribunal, también se pronuncia en contra de la constitucionalidad de los preceptos epigrafiados, predicada por las Comunidades recurrentes. Estima que ninguna objeción cabe oponer, desde la perspectiva de las competencias autonómicas, a que el propio legislador estatal venga a posibilitar, que aún en los casos referidos en los artículos 4 y 5 de la L.D.I.E.C., la potestad sancionadora pueda ejercitarse por las Comunidades Autónomas por estimar el órgano estatal que no sea preciso que la ejerciten el Banco de España o los órganos estatales. Dicho precepto, lejos de limitar o restringir, amplía las competencias autonómicas, constatando no obstante, el Tribunal Constitucional, que es el órgano estatal el titular de las competencias. Considera igualmente, que el cauce de comunicación previsto en el segundo de estos preceptos, resulta perfectamente conforme a la Constitución, por formar un complemento indispensable del sistema, que se sustenta en los principios de colaboración y de información recíproca entre las autoridades estatales y autonómicas que se encuentran implícitos en la esencia del Estado de las Autonomías ³⁰.

* ARTÍCULO 42.3. Se declara constitucional el precepto epigrafiado por los mismos razonamientos expuestos para considerar conforme a la Constitución Española el artículo 42.2 de la L.D.I.E.C., en la medida en que la competencia de los órganos estatales queda circunscrita a aquellos supuestos en que las infracciones inciden en aspectos básicos de la materia.

* ARTÍCULO 42.6. El Tribunal Constitucional no acepta la impugnación de las recurrentes, por considerar que el informe preceptivo del Banco de España, ni suplanta ni predetermina el ejercicio de la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas, no es vinculante y no se extiende a todos los supuestos sancionadores, sino a los relativos a infracciones muy graves o graves, de especial relieve y desde la consideración de la disciplina del sector crediticio ³¹.

30 Vid. Fundamento Jurídico 10º, *in fine*, de la STC objeto del presente comentario. El T.C. subraya la existencia de estos principios invocando entre otras, sus Sentencias 18/1982, FJ. 14, y 104/1988, FJ. 5.

31 En cuanto a la inexistencia de plazo para la emisión del citado informe, el T.C. indica que debe colmarse con los medios que nos ofrece el ordenamiento jurídico vigente, en términos que preserven las competencias autonómicas. Vid. F.J. 10 de la STC objeto del presente comentario. El T. C. cita expresamente como normas de aplicación, los artículos 39 y 83 de la L.P.A. de 1958, y los artículos 18 y 83 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

* ARTÍCULO 42.7, APARTADOS a) y b). El T. C. desestima la impugnación de ambos preceptos, por entender, con respecto al primero de ellos que de su redacción se deduce que son las Comunidades Autónomas con competencia en la materia «quienes deben de velar porque ninguna persona ejerza en su territorio las actividades legalmente reservadas a las Cajas de Ahorros y a las Cooperativas de Crédito», siendo por tanto dichas Comunidades las competentes para formular los requerimientos a que se refiere el artículo 29.1 de la L.D.I.E.C.³². Y considerando, con respecto al segundo de dichos apartados, que los supuestos que desencadenan la intervención del Banco de España (los establecidos en el título III de la L.D.I.E.C), tienen el *carácter de básico*, declarando que la *atribución de facultades puramente ejecutivas en estos supuestos excepcionales se encuentra plenamente justificada*³³. Y todo ello, sin perjuicio de aquellas medidas de intervención que puedan adoptar las autoridades autonómicas con arreglo a su propia legislación, siempre que sea compatible con la legislación estatal.

* ARTÍCULO 43³⁴. El T. C. rechaza las impugnaciones formuladas por las recurrentes, considerando el precepto acorde con la constitución desde la siguiente interpretación:

a) La inscripción (en el Registro del Banco de España), prevista por la Ley 26/88, *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 cabe interpretar de dicho precepto que el Banco de España pueda denegar discrecionalmente la inscripción de las Cajas de Ahorros que hubieran sido autorizadas por la Comunidad Autónoma competente, e inscritas en sus propios registros.

b) La inscripción en el registro estatal, sometida a plazo cuyo transcurso debe conllevar una resolución favorable, sólo podría ser denegada si la Caja de Ahorros incumpliera una norma estatal, cuya ejecución corresponda a la Administración General del Estado, a tenor del orden constitucional de competencias, siendo la denegación, mediante resolución motivada, siempre susceptible de control jurisdiccional. La centralización en el Banco de España de la información necesaria acerca de todas las entidades de crédito que intervienen en un sistema financiero único, abierto e interconectado, constituye una norma básica.

32 Dicho precepto dispone que «las personas o entidades que infrinjan lo dispuesto en el artículo anterior (ejercicio de actividades legalmente reservadas a entidades de crédito y utilización de denominaciones genéricas propias de éstas u otras que puedan inducir a confusión con ellas), serán sancionadas con multa por importe de hasta cinco millones de pesetas. Si requeridas para que cesen inmediatamente en la utilización de las denominaciones o en la realización de las actividades continuaran utilizándolas o realizándolas serán sancionadas con multas por importe de hasta diez millones de pesetas, que podrá ser reiterada con ocasión de posteriores requerimientos».

33 A este respecto, el T. C. cita la STC 48/88, F. J. 26.

34 Dicho precepto es en la actualidad el artículo 43 bis), tras la reforma introducida por la Ley 3/1994.

* ARTÍCULO 48. Desestima el T. C. la impugnación, calificando al mismo tiempo de «básico» este precepto y todas aquellas normas dictadas en su virtud, no suponiendo extralimitación competencial alguna.

* DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA. El T. C. vuelve a desestimar la impugnación, considerando que dicho precepto, lejos de exceder los límites que traza la Constitución, la lucha contra los establecimientos clandestinos, que operan al margen del ordenamiento financiero constituye un elemento básico de la ordenación del crédito.

* DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOSEGUNDA. La desaparición del artículo 7, a), de la Ley 13/1985, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (a su vez modificada por la Disposición Adicional epigrafiada), por la promulgación de la Ley 13/1992, sobre recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras, en lo relacionado con las cuotas participativas de las Cajas de Ahorros, y la falta de alegaciones por las recurrentes a este respecto, permiten a juicio del T. C., cerrar la cuestión.

c) PRONUNCIAMIENTOS ACERCA DE LAS IMPUGNACIONES RELATIVAS A LAS RESTANTES ENTIDADES DE CRÉDITO (DISTINTAS DE LAS CAJAS DE AHORROS Y DE LAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO)

La sentencia comentada, en un segundo grupo de fundamentos jurídicos ³⁵, enjuicia nuevamente los preceptos impugnados, pero desde la perspectiva del resto de entidades de crédito.

Dichos pronunciamientos, merecen ser resaltados, por cuanto realizan un interesante juicio de constitucionalidad del artículo 42 de la L.D.I.E.C., estableciendo una nueva perspectiva en cuanto a las competencias en materia de potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas en entidades de crédito distintas a las Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito.

35 Fundamentos Jurídicos 17 al 30 de la STC objeto del presente comentario.

El Tribunal Constitucional distingue y valora de forma diferente, las competencias exclusivas en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, y las competencias en materia de otras entidades de crédito, conjugando para ello los títulos competenciales asumidos por las Comunidades recurrentes en materia de «Cajas de Ahorro e Instituciones de crédito corporativo, público y territorial» con los relativos a la «ordenación del crédito y banca»³⁶. Siguiendo su propia doctrina³⁷, el T.C. pone de manifiesto la existencia de una «dualidad competencial» que si bien cuenta con una efectividad o intensidad diferente, no por ello deja de englobar cuestiones relativas tanto a la estructura y organización, como a las funciones y actividad externa, entre las que se encuentran, entre otras, las normas de ordenación y disciplina, que desbordan el círculo de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

Establecida la dualidad competencial antes expuesta, el alto Tribunal, al tiempo de enjuiciar el artículo 42 de la L.D.I.E.C., concluye que, aunque la intensidad de los títulos competenciales se proyecte de forma distinta sobre un tipo u otro de entidades, dicha diferenciación no puede traducirse — como así lo hacen los artículos 42 y concordantes de la ley, transcribimos literalmente, *«en la negación de toda competencia autonómica sobre todas las entidades financieras o de crédito que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito»*, estimando que la *Ley no puede reservar al Estado la totalidad de las competencias en la materia sobre todas las entidades de crédito distintas a las Cajas de Ahorro y Cooperativas*, al margen de sus ámbitos de actuación, y de los riesgos que conllevan para la estabilidad y la confianza en el sistema financiero.

Pero el Tribunal Constitucional va más allá, extendiendo las consideraciones antes expuestas al resto de los preceptos de la L.D.I.E.C. A este respecto, alcanza ciertas conclusiones de indudable interés:

1. La mayor intensidad de la competencia estatal (referida a las entidades de crédito distintas de las Cajas de Ahorro y de las Cooperativas de Crédito), *no justifica la declaración como básica de la Ley 26/1988 con relación a las restantes entidades de crédito en bloque*. Ello supondría la negación pura y simple de toda competencia autonómica sobre estas entidades de crédito y en definitiva su

³⁶ Artículos 10.26 y 11.2.a del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 10.1.4 y 12.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

³⁷ STC 48/1988, F.J. 2º y STC 135/1992, F.J. 4º.

total vaciamiento. Lo cual se encuentra en abierta contradicción con los Estatutos de Autonomía.

2. No puede por tanto pretenderse una asimilación mecánica o automática, desde la perspectiva competencial, entre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, por una parte y los Bancos y otras entidades del sector financiero, por otra, como tampoco podría aceptarse que todas aquellas potestades reconocidas a las Comunidades Autónomas en materia de creación y organización de dichas entidades crediticias (las Cajas y las Cooperativas de Crédito), su control, disciplina e intervención, habrían de extenderse igualmente a las restantes entidades del sector del crédito.

Finalmente, el examen del artículo 42 de la L.D.I.E.C., se salda con una *declaración de inconstitucionalidad* de dicho precepto, si bien la misma no afecta a su redacción actual, pues a juicio del T. C. la regulación expresada en el mismo es «inocua» desde el punto de vista competencial. La inconstitucionalidad se predica de la «sola» o exclusiva mención que los apartados 1, 2, 3 y 7 del artículo 42 de la L.D.I.E.C. realizan de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito. Esto es, de la falta de referencia o mención de que adolece dicho precepto con respecto al resto de entidades de crédito comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley, por lo que se emplaza a las Cortes, para que en uso de su potestad legislativa, con el máximo respeto al orden constitucional de competencias en la materia y dentro de un plazo razonable, determinen o configuren cual 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.

El resto de fundamentos jurídicos de la Sentencia 96/1996 relacionados con las entidades de crédito distintas de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito, que enjuician la constitucionalidad de los preceptos de la L.D.I.E.C.³⁸, declaran dichas materias «básicas» y de competencia estatal exclusiva, según los títulos competenciales estatales contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española, apartado 11 (Bases de la ordenación del crédito) y apartado

38 Relativos a la autorización estatal para la creación de nuevas entidades financieras o de crédito, las potestades de supervisión del Banco de España, su inscripción y control, así como las previsiones sobre el accionariado de aquellas entidades que revistan la forma de sociedades anónimas, la pre-

6 (regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles en cuanto tales).

V FALLO Y CONCLUSIONES

El Tribunal Constitucional, en el fallo de la sentencia objeto del presente comentario, estimó parcialmente los recursos interpuestos contra determinados preceptos de la LDIEC, *declarando la inconstitucionalidad del artículo 42*, por cuanto dicho precepto desconoce las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes respecto a otras entidades de crédito distintas de las Cajas de Ahorro o de las Cooperativas de Crédito; *declarando la constitucionalidad de los artículos 42.2 y 43 bis, apartado 8, segundo inciso*, interpretados de conformidad con lo expuesto en los Fundamentos Jurídicos 7º y 13º, respectivamente, desestimando en todo lo demás los recursos de inconstitucionalidad.

Las conclusiones o cuestiones más relevantes de la sentencia objeto del presente comentario, serían, de forma sintética, las siguientes:

1. La L.D.I.E.C. no tiene en su totalidad el carácter de básica, ni sus preceptos, y en especial, el repetido artículo 42, pueden vaciar de contenido las competencias que puedan tener sobre entidades distintas de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, aquellas Comunidades Autónomas que gocen de esa dualidad competencial, entre las que se encuentra la Comunidad Autónoma Valenciana³⁹, integrada por la correspondiente a las citadas entidades y a las instituciones de crédito corporativo, público y territorial y la relativa a la «ordenación del crédito y banca». Emplazado el poder legislativo para regular los aspectos básicos que afecten a estas entidades, queda abierta la posibilidad de que éstas ostenten con mayor o menor grado o intensidad, competencias sobre instituciones distintas de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

via autorización del Banco de España para los acuerdos sobre absorciones y fusiones, la prohibición a determinadas entidades de recibir fondos del público y la normativa sobre las sociedades de arrendamiento financiero.

39 Artículos 32.1.1) y 34.1.6) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

2. El Tribunal Constitucional considera básica, y en consecuencia de titularidad y competencia estatal, sin distinción entre Cajas de Ahorro, Cooperativas de Crédito y resto de entidades de crédito, la potestad sancionadora de los órganos de la Administración Central en relación con todas las infracciones muy graves y graves previstas en los artículos 4 y 5 de la L.D.I.E.C., en tanto en cuanto la transparencia y solvencia de las entidades de crédito y el cumplimiento de las normas de carácter monetario, son los bienes jurídicos protegidos por las infracciones y sanciones previstas en dichos preceptos, al amparo del artículo 149.1.11 de la Constitución. Esta competencia estatal puede ejercerse sobre aspectos básicos de la ordenación del crédito, que incluso pueden abarcar aspectos de «mera ejecución»⁴⁰.

3. Las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, tienen potestad (siempre sobre estas entidades), para sancionar las infracciones graves tipificadas en el artículo 5, letra *p*), de la L.D.I.E.C. cuando el órgano administrativo competente para recibir las cuentas y otras informaciones sea el de la Comunidad Autónoma y para tipificar y sancionar infracciones distintas a las enumeradas en la ley estatal, como garantía para el cumplimiento de sus propias normas de ordenación y disciplina.

4. Naturaleza «no constitutiva» de la inscripción de las Cajas de Ahorros en el Registro del Banco de España, cuando se trate de entidades con domicilio en Comunidades Autónomas que tengan competencias exclusivas sobre estas instituciones, porque el precepto subordina a la previa inscripción el desarrollo de las actividades crediticias, no la constitución de la entidad.

5. Por último, el Tribunal Constitucional, sigue destacando el papel preponderante del Banco de España, como vértice del Sistema financiero y crediticio español, en tanto en cuanto, como se ha indicado, el bien jurídico protegido y atributivo de su competencia sea precisamente la transparencia y solvencia de las entidades de crédito y el cumplimiento de las normas de carácter monetario, que no tienen otra finalidad que paliar las carencias de información y de conocimiento del público y facilitar la «confianza» en dichas entidades, que es considerada como con-

⁴⁰ Según el F.J. 8º de la Sentencia, ninguna objeción cabe oponer desde la perspectiva de las competencias autonómicas a que el legislador estatal posibilite, aún en esos casos, que la potestad sancionadora pueda ejercitarse por éstas por estimar el órgano estatal, dadas las características de la infracción y su relevancia para el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional, no sea preciso que se ejerciten por el Banco de España o los órganos estatales.

dición imprescindible para el desarrollo y buen funcionamiento de estas entidades y del con -
junto de la economía.