

R. ACOSTA

Las potestades de las entidades autónomas en materia financiera

I. En la compleja —y confusa— atribución de competencias a las entidades autónomas, aparece aún más compleja —y confusa— la regulación en cuanto a las cuestiones relativas a una materia especialmente delicada, cual es la financiera. Estas líneas, carentes de toda autoridad que no esté respaldada en sus propios argumentos, pretenden sólo abrir un camino en su interpretación.

La historia, aún apenas nacida, de nuestras autonomías, tiene su prehistoria antes de la Constitución de 1931. Hasta entonces la problemática estaba enlazada o con las pretensiones más cortas en ambición, aunque fuesen muy intensas, de los movimientos en valor de las Mancomunidades provinciales, o las más utópicas, al menos en la perspectiva de su tiempo, de una configuración federal.

Vamos, en primer lugar, a echar una mirada por los textos que amparaban uno y otro planteamiento, para con una mayor atención examinar en lo que nos importa ahora, el movimiento más típicamente autonomista, centrado sobre la Constitución de 1931.

Tras ello consideraremos los textos que al tema se refieren incluidos en la Constitución de 1978 y en los proyectos de Estatuto, para intentar ofrecer una interpretación de los mismos.

II. LA MATERIA FINANCIERA Y LOS PROYECTOS DE AUTONOMIA ANTERIOR A LA CONSTITUCION DE 1931

Dentro de los mismos, como ya hemos anunciado, hay una doble vertiente, una la configurada alrededor de las Mancomunidades interprovinciales, con especial riqueza en Cataluña, y otra la centrada en las aspiraciones federalistas.

Aunque en el llamado Proyecto de Estatuto de Andalucía de 26 de febrero de 1932, no faltan resonancias de la primera intención, su fecha lo sitúa en la órbita de los que estudiaremos después. En Aragón tiene su singularidad el Proyecto de Bases para un Estatuto de la Región Aragonesa dentro del Estado español de 8 de diciembre de 1923, en cuanto el eje de su pensamiento está en una mancomunidad intermunicipal, aunque sin plantear, por supuesto, el tema que nos preocupa.

En Asturias, la peculiaridad de su provincia única, lleva a que el movimiento de mancomunidades, tenga en ella el carácter de una pretensión de más amplias competencias para su Diputación, aunque sí prevea la Mancomunidad con las Diputaciones de Santander y León. En el texto de las Bases para el Estatuto Regional de Asturias de 18 de diciembre de 1918, se entra en cierta manera en nuestro tema al atribuir a la Diputación Regional la función de «fomentar u organizar instituciones de crédito y cooperativas de venta agrícolas y ganaderas, cajas de ahorro, de seguro contra el riesgo agrícola y pecuario, pósitos marítimos y otras análogas». (Bases 15, e).

Por su condición específica Canarias ofrece una problemática singular. En ella luchan su sentimiento de unidad, la distinta configuración y sustancia de cada provincia, y la peculiaridad de cada isla. No obstante ello el problema que nos planteamos, no fue previsto en los textos relativos al régimen canario anteriores a 1931.

En Cataluña es donde la riqueza de cuestiones aparece con mayor vigor, y en donde la intensidad del movimiento de las Mancomunidades aparece con mayor fuerza, como también ocurre en cuanto a los textos de signo federal.

Especial significación tiene en esa historia el Estatuto que formulado por las Diputaciones catalanas el 8 de enero de 1914, se aprueba por Real Decreto el 26 de marzo del mismo año, no obstante, de modo expreso entre aquellos servicios que desde las Diputaciones se traspasan a las mancomunidades no hay referencia a las instituciones que hemos visto mencionadas en el proyecto asturiano.

El 25 de noviembre de 1918, cinco días después de la retirada de la minoría catalana del Congreso, se presentan las Bases para la autonomía de Cataluña, elaboradas por el Consejo de la Mancomunidad, y que exceden ciertamente de la línea mancomunitaria.

En ellas de un modo claro se excluyen de lo que llama plena soberanía del Gobierno regional, de manera muy clara una serie de asuntos «respecto de los cuales subsiste íntegramente y sin limitación alguna la soberanía del Estado». Entre ellos se incluye «el sistema monetario y las condiciones para la emisión del papel moneda». (Bases 2. a, B, h.)

Al final del mismo año, el 29 de diciembre, aparece otro documento, las Bases de la Comisión Mixta Parlamentaria y de la Mancomunidad para la

Autonomía catalana, en las que se reitera con los mismos términos lo previsto en las Bases de noviembre.

En el Proyecto de Ley de Régimen Local de 20 de enero de 1919 se incluía la posibilidad de ir a la constitución de entidades regionales a través de mancomunidades municipales, y además de ello se prevé la constitución de Cataluña como entidad regional.

En el artículo 12.º se establecía que «corresponderá a la Diputación y a la Generalidad instaurar, mantener, reformar, auxiliar o promover, libremente, salvo el respecto de los monopolios y privilegios que estén amparados por leyes del Reino, institutos, establecimientos, oficinas, bancos, agencias, colonias, sindicatos, organizaciones, certámenes o publicaciones que se dediquen a fomentar la agricultura, la ganadería, la industria, el comercio y la banca.»

Con el paralelismo de fechas que vemos repetirse, el 25 de enero de dicho año un nuevo proyecto se aprueba por la Asamblea de la Mancomunidad, de signo abiertamente autonomista, en el que acaso se inicie la técnica de distribución de competencias entre legislación y ejecución que recogerá la Constitución de 1931. En él no hay, sin embargo, referencia expresa a nuestro tema.

En la región valenciana el Anteproyecto de Estatuto de la Mancomunidad de 15 de febrero de 1924 no hay directa referencia a esas cuestiones, si bien puede considerarse aludida al atribuir a la Mancomunidad la función de «integración de los órganos ya constituidos en la región y dependientes del Ministerio de Trabajo y de los Institutos Nacionales...» (Bases 3. a, 12).

En la historia del País Vasco fuera de la obsesión reivindicativa aparece dentro de la línea que ahora examinamos, en primer lugar, el mensaje elaborado por las Diputaciones Vascongadas solicitando la autonomía, que se entrega al Gobierno el 17 de diciembre de 1917. En él se reconoce entre las materias sobre las que «la plena soberanía del Estado español es indiscutible ... el sistema monetario y las condiciones para la emisión de papel moneda», (Petición segunda, H) colocada tras «los pesos y medidas» en una fórmula que como hemos visto aparecerá un año más tarde a los textos catalanes y que tiene una amplia representación en muchos textos constitucionales. El sentido de este planteamiento queda acaso claro al ver cómo se encara por los diputados, en el Informe que los ex-diputados forales de Guipúzcoa entregan el 14 de diciembre de 1918.

En él se justifica lo expuesto, de manera bastante simple al decir que «la uniformidad en la moneda y en los pesos y medidas es una innegable ventaja».

Hasta aquí podríamos resumir una línea de pensamiento, escasamente coherente, en una doble afirmación; en la medida en que la actividad financiera

esté conectada con la previsión o se integre en la mentalidad de la época con la política social y acaso de fomento, se lleva la competencia en cuanto a la creación de establecimientos y su reforma a las entidades regionales, pero sin tener en cuenta de manera expresa a quién corresponde la regulación de los mismos. Por otro lado, el reconocimiento de la potestad puramente monetaria —cortamente concebida como determinante de un patrón de medida— se hace de modo claro en favor del Estado.

En cuanto a los proyectos federales parece que hay que referirse al Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 17 de julio de 1873. En él se atribuye a la Federación entre otras materias: «unidad de moneda, pesos y medidas» (Título V, 16), sin que en los enumerados haya alusión alguna a los otros campos de la actividad financiera tal y como la entendemos hoy. Por interpretación de la fórmula amplia del artículo 96, habría que llegar a la consecuencia de su atribución a los Estados.

Los proyectos de signo federal agotada la experiencia del Proyecto de Constitución de 1873, surgen especialmente en Cataluña. El 2 de mayo de 1883 es la fecha del Proyecto de Constitución para el Estado Catalán. En él al fijar las facultades que el Estado citado delegaría a la federación o conjunto de los Estados españoles o ibéricos, incluye «el tipo y ley de la moneda», (1.º E), con la obligada cercanía de los pesos y medidas. En la determinación de las facultades correspondientes a los Poderes públicos de la Región no hay referencia a la cuestión.

Más curiosa, y singular es la posición que adoptan las llamadas Bases de Manresa de 27 de marzo de 1892. En ellas (Bases 14) se determina que: «En la acuñación de la moneda, Cataluña deberá sujetarse a los tipos unitarios que acuerden las regiones y los tratados internacionales de la Unión monetaria, debiendo ser obligatorio en toda España, el curso de la moneda catalana, como el de las demás regionales.»

Tras la tendencia hacia la mancomunidad, aparecen unos textos de ambición, federalista al menos. En el Proyecto de Constitución Provisional de la República catalana de signo separatista fechado en La Habana en 1918, se prevé entre las competencias del Parlamento «determinar el valor y la denominación de la moneda de la República» (art. 76, 4). En el artículo 175 se determinaba que: «El Consejo de Estado y el de Economía Nacional propondrá al Parlamento, por mediación del Presidente de la República, la organización del sistema monetario sobre la base del patrón oro, así como de la Banca nacional, con sucursales en las comarcas...» Por su parte, en el artículo 177 se establece que: «Al objeto de fomentar y estimular la renovación y el aprovechamiento de las fuentes de riqueza del país, el Municipio, los Consejos comarcales y el Estado podrán financiar o participar en la proporción que le permitan los recursos de que disponen la organización de sociedades o empresas de servicios públicos o con

finalidad económica al servicio del pobre (... bancos, cooperativas, compañías de seguros) que pueden implantarse dentro de sus jurisdicciones respectivas.»

En el Proyecto de Estatuto de Cataluña elaborado por el Partido Tradicionalista, de 1930, no hay referencia al tema.

En Galicia en 1887 aparece un importante documento, aprobado en los días 5 y 6 de julio por la Asamblea General de los federalistas gallegos. Aunque su texto influye sobre el contenido de los proyectos que van a surgir después de 1931, no hay en él otra referencia a nuestro tema que la previsión de su artículo 86 respecto a la creación de un banco hipotecario para todo el territorio gallego, cuyo capital, dirección, garantías, y estatutos sería objeto de una ley, y la declaración dentro de su artículo 95 de «que los poderes públicos de la Federación española deben decidir y entender como de propia facultad o derecho: 4.º ... fijación de la unidad de moneda, pesos y medidas». Más incisivo parece el contenido del Manifiesto de la Asamblea nacionalista de Lugo de 18 de noviembre de 1918, en el que se incluye dentro de las facultades del poder gallego «el régimen bancario en el que intervendrá por la función social que tienen hoy los bancos, así como idénticas facultades para la solución del crédito agrícola».

Poca singularidad ofrecen las soluciones federalistas, que reconocen la unidad del patrón monetario, y que acaso acentúan más las competencias de las entidades autónomas en el orden de las instituciones crediticias, especialmente al ver en ellas un instrumento de política económica o acaso de política social.

III. LAS COMPETENCIAS FINANCIERAS EN LA CONSTITUCION DE 1931

Como se sabe, la distribución de competencias en la Constitución de 1931 tenía como eje la distinción entre materias cuya legislación y ejecución directa correspondían al Estado, y aquellas cuya legislación se atribuye al Estado pero cuya ejecución podría transferirse a las regiones autónomas; y aquellas materias no incluidas en los artículos 14 y 15 de dicha Constitución, cuya legislación exclusiva y ejecución directa corresponde a las regiones.

Dentro de las materias enumeradas en el artículo 14, en el que se atribuye al Estado la legislación y ejecución directa se incluye: «sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria» (art. 14, 12).

Ciertamente aparece complejo distinguir entre legislación y ejecución sobre la ordenación general bancaria y legislación y ejecución sobre la ordenación no general del sistema bancario que podría corresponder a las regiones autónomas a la vista del artículo 16 de la Constitución. Esta cuestión se planteará con mayor vigor dado el texto de nuestra Constitución vigente.

IV. LAS COMPETENCIAS FINANCIERAS EN LOS ESTATUTOS Y PROYECTOS DE ESTATUTO POSTERIORES A 1931

1. *Cataluña*

En el Proyecto de Nuria, de 11 de agosto de 1931, anterior a la Constitución, el tema, en cuanto a las competencias del Estado, llamado en el Proyecto, Poder de la República, se resuelve atribuyéndole la legislación exclusiva y la ejecución directa en cuanto «al sistema monetario y la circulación fiduciaria». El sistema bancario como tal, o las instituciones de crédito, no son aludidas expresamente por dicho proyecto, salvo acaso si incluimos en los últimos las cooperativas, mutualidades y pósitos a que se refiere el párrafo 1.º del artículo 13, que atribuye a la Generalidad la competencia sobre ellos en forma de legislación exclusiva y ejecución directa.

En el Estatuto de 15 de septiembre de 1932 se presupone sin mencionar la competencia estatal regulada por el artículo 14 de la Constitución, y se incluye expresamente en el artículo 11 del Estatuto, siguiendo el precedente del Proyecto de Nuria, como de la competencia en cuanto a la legislación exclusiva y ejecución directa de la Generalidad «cooperativas, mutualidades y pósitos, con la salvedad, respecto a las leyes sociales, hecha en el párrafo primero del artículo 11 de la Constitución» (art. 11, F).

Esta expresión se repite en el art. 53 (h), del Anteproyecto de Constitución de Cataluña de 1932. Naturalmente no puede dejar de mencionarse el efecto que sobre el ámbito financiero habría de tener el párrafo final del artículo 9 del Estatuto Interior de Cataluña de 25 de mayo de 1933 «El Parlamento podrá intervenir, mediante leyes, en la explotación y coordinación de las industrias y empresas privadas siempre que lo exijan la racionalización de la producción y los intereses colectivos de la economía catalana.»

2. *País Vasco*

El 14 de junio de 1931 se aprueba por la Asamblea de Municipios vascos reunidos en Estella un proyecto de Estatutos, del que llama Estado Vasco. En él se atribuye a ésta la competencia para legislar, administrar y juzgar en determinadas materias entre las que incluye: «Vida política y económica del País Vasco: ... Asociaciones Bancarias» (art. 15, 7.º). En el mismo artículo se atribuye como materias reservadas al Estado español la «moneda, pesos y medidas».

El 21 de marzo de 1932 se aprobó el Proyecto de Estatuto vasco-navarro por las Comisiones Gestoras de las provincias vascas y Navarra. Aprobada ya la Constitución de 1931, la enumeración de las competencias del País vasco-navarro es muy completa aunque adolezca de defectos en su formulación.

En su artículo 26 se atribuyen al mismo la legislación exclusiva y la ejecución directa en cuanto a la vida política y económica, respecto a «... Instituciones de ahorro, previsión y crédito organizados por Corporaciones oficiales y asociaciones domiciliadas en el territorio del País vasco-navarro, cooperativas, mutualidades, pósitos, con la salvedad respecto a las leyes sociales hecha en el párrafo primero del artículo 15 de la Constitución...» (26, F, 1), así como respecto: «Organismos emisores de crédito corporativo, público y territorial» (26, F, 2) y, «En general, todas las instituciones y materias relacionadas con la economía del País vasco-navarro con las limitaciones reguladas por la Constitución» (26, F, 7).

En el Proyecto de Estatuto vasco, elaborado por las Comisiones Gestoras y aprobado por plebiscito por Alava, Guipúzcoa y Vizcaya el 5 de noviembre de 1933 la referencia a nuestra materia reitera los términos del anterior, excluyendo la referencia a Navarra.

Finalmente en el texto definitivo aprobado por Ley de 6 de octubre de 1936, se incluyen los textos tal como estaban en el Proyecto, añadiendo en lo relativo a los llamados «organismos emisores de crédito corporativo, público y territorial» el inciso siguiente: «sin perjuicio de lo dispuesto en el número 12 del artículo 14 de la Constitución y en la legislación mercantil y de los privilegios estatales existentes».

3. *Navarra*

En la historia del proceso estatutario navarro paralelo al de las Provincias Vascongadas en una primera fase, ofrece alguna singularidad. En el Proyecto de Estatuto general del que llama Estado vasco-navarro de 15 de junio de 1931, se incluye entre las competencias del mismo en cuanto a la vida político-económico del País vasco, a las asociaciones bancarias, aunque el Estado español reconoce como reservadas las competencias en cuanto a la moneda. Concretada sólo a Navarra se repiten los conceptos en el Proyecto relativo al Estatuto general del Estado navarro el 15 de junio de 1931.

4. *Galicia*

En esta región aparece un Anteproyecto de Estatuto el 6 de mayo de 1931. En él se declara de la competencia del Estado Gallego el «régimen de las instituciones de banca y crédito» (art. 29, i).

En las Bases para un Anteproyecto de Estatuto de Galicia presentadas por el Instituto de Estados gallegos de La Coruña, de 2 de junio de 1931, no hay referencia al tema. Sin embargo, en el texto elaborado por la Comisión Parlamentaria el 15 de octubre de 1931 hay referencia a la competencia de la región en «cooperativas, sindicatos de producción y consumo nacional, previsión

y ahorro en coordinación con las Instituciones del Estado» (art. 9, 1). El tema se repite monocordamente en los textos siguientes.

En el Anteproyecto de 4 de septiembre de 1932 se modifica ligeramente su fórmula: «el régimen de cooperativas, mutualidades, sindicatos, pósitos, previsión social, ahorro y crédito, salvo lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución» (art. 14, k); vuelve el texto en el Estatuto que se sometió a la deliberación de los Ayuntamiento en Santiago el 19 de diciembre de 1932, en las diversas redacciones de este Estatuto que hoy podemos examinar.

5. *Andalucía*

En los dos textos relativos a la Autonomía andaluza que podemos examinar hay una diversa referencia a nuestro tema. En el Proyecto de Estatuto de Andalucía aprobado por las Diputaciones Provinciales andaluzas el 26 de febrero de 1932 se prevén entre las atribuciones del Cabildo Regional andaluz lo relativo a «cooperativas y mutualidades, emisión de empréstitos y tesorería de la región. Creación de un Banco Regional Andaluz» (art. 16, G). En el Anteproyecto de Bases aprobado por la Asamblea Regional andaluza, los días 29, 30 y 31 de enero de 1933, la preocupación agraria limita la competencia más amplia del texto anterior a «Mutualidades, pósitos y cooperativas agrícolas con aplicación de la legislación social del Estado» (IX, F).

6. *Aragón*

En el Anteproyecto de Estatuto de junio de 1936 elaborado sobre las Bases de Caspe, en junio de 1936 la expresión repite la fórmula que podríamos calificar canónica «el régimen de cooperativas, mutualidades, pósitos e instituciones análogas, con la salvedad, respecto de las leyes sociales hecha en el párrafo primero del artículo 15 de la Constitución» (art. 8, 6).

En el muy singular proyecto de Estatuto que redactan en junio de 1936, Miral y otros se reitera en este punto el mismo texto (art. 39, n).

7. *Baleares*

En los textos correspondientes al archipiélago se centra el tema en un principio sólo en lo relativo a la competencia del poder federal del Estado, «pesos y medidas, el sistema monetario y las condiciones para la emisión del papel moneda» (art. 23, g) del Anteproyecto de 19 de junio de 1931) en tanto que corresponde a la organización autonómica regional «la vida y política económica de la región... y en general las instituciones relacionadas con la economía "pairal"» (art. 24, 5). Los términos relativos a las competencias estatales referidas al Gobierno de la República y a sus actividades de legislación y ejecución directa se repite en el texto de 23 de julio de 1931, así como el relativo a

la competencia regional (art. 23, b). A esta última se añade una que afecta a nuestro tema: «La regulación bancaria regional, el derecho de crear el banco agrícola regional, con la facultad de emisión de cédulas de crédito y con la obligación de favorecer el aumento de los propietarios y de subvencionar sindicatos, cooperativas, etc.» (art. 23, 9).

8. *Valencia*

Después de la proclamación de la República aparecen varios textos con sus correspondientes proyectos. En el del Partido Radical Blasquista de 11 de julio de 1931 no hay en la distribución de competencias prevista, ninguna referencia a nuestro tema.

En plena guerra aparecen otros textos que acaso rompen el esquema tradicional. En el Proyecto de Bases presentado por la C.N.T. el 23 de diciembre de 1936 dentro del principio general de que «la organización económica del País Valenciano corresponderá al Consejo de Economía del mismo» se le atribuye a éste como función entre otras «la implantación y el régimen de la oficina de compensación de divisas del País valenciano» (Bases 3. a, A, e); a esta oficina de compensación se dedica un párrafo regulador de su funcionamiento.

En el texto de la Esquerra Valenciana la idea sobre las competencias en materia financiera responden con más fidelidad a las líneas derivadas de la Constitución de 1931. En él se atribuye a la competencia de la Región valenciana «las corporaciones oficiales económicas y profesionales de toda clase, salvo las facultades que corresponden al Estado respecto a las de carácter social, de acuerdo con el artículo 15 de la Constitución. Instituciones de ahorro, provisión y crédito, organizados por las corporaciones oficiales y asociaciones domiciliadas en el territorio del País valenciano. Cooperativas, mutualidades y pósitos con la salvedad respecto a las leyes sociales contenidas en el número primero del artículo 15 de la Constitución» (art. 5.º, e) - 1.º) y «los organismos emisores del crédito corporativo público y territorial sin perjuicio de lo que disponga el número 12 del artículo (sic) de la Constitución, de la legislación mercantil y de los privilegios estatales existentes» (art. 5.º, e) - 2.º).

El texto de la Unión Republicana Nacional recoge entre las competencias del País valenciano la legislación exclusiva y la ejecución directa del «régimen de sindicatos y cooperativas, mutualidades, pósitos, cajas de ahorro, previsión social, política y acción social agraria» (art. 15, 9).

9. *Resumen general*

De toda esta fatigosa relación cabe deducir las siguientes conclusiones:

- a) Una línea clara atribuye al Estado, salvo en algún texto de intención separatista, la competencia respecto a lo que suele llamarse sistema

monetario, entendido en su problemática de manera muy simple, como determinación del valor de la moneda.

- b) También una línea constante atribuye a la competencia regional funciones, expresadas muy diversamente, respecto a unas instituciones de ahorro, que hoy aparecen claramente como instituciones financieras, pero que hasta hace muy pocos años eran entendidas como instituciones predominantemente sociales.
- c) La trascendencia de la política agraria, tan viva en la década de los treinta, lleva a propugnar para la competencia regional atribuciones en cuanto a bancos agrícolas.
- d) Una extraña expresión al menos para la técnica actual se utiliza para atribuir la competencia regional sobre los llamados organismos emisores del crédito, especialmente en el supuesto vasco.

V. *LAS COMPETENCIAS FINANCIERAS EN LA CONSTITUCION VIGENTE*

Como es sabido, la distribución de competencias prevista en la Constitución, es confusa en su definición y compleja en sus atribuciones.

Modifica los criterios de la Constitución de 1931. Esta sólo se preocupó de precisar las competencias del Estado, y por contraposición a éstas afirmó la competencia de las Comunidades Autónomas, sin abrir una específica enumeración de su campo de actividad. Para la Constitución republicana lo importante en la lista de las materias sobre las que el Estado tenía la competencia exclusiva en cuanto a la legislación sobre las mismas y su ejecución directa, así como aquella otra relación en la que al Estado correspondiese la facultad legislativa, pudiendo corresponder a las regiones la ejecución. Sólo en aquellos campos de actividad que no quedaban incluidos en ambas enumeraciones cabía la competencia autonómica, sin que la Constitución ensayase siquiera precisar pormenorizadamente esta esfera de actuación.

Nuestra Constitución utiliza un sistema más complejo y menos definido. Enumera una serie de materias sobre las que las comunidades pueden asumir competencias —art. 148— y otras sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva —art. 149— pero respecto de las cuales las Comunidades dentro de su marco podrán ampliar sus competencias. Junto a estas posibilidades se dan las que abre la cláusula residual, según la cual «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos» —art. 149, 3—. También aparecen las que resultan del artículo 150, que consiste en la facultad de

dictar normas legales en el marco de una ley estatal, la de ejercer competencias transferidas o delegadas y en el caso de las provincias vascas y Navarra los que pueden derivarse de la actualización del régimen foral —Disposición adicional primera—.

El juego fundamental de los artículos 148 y 149 tiene además una específica dimensión temporal, de duración variable. En principio la ampliación de competencias puede realizarse transcurridos cinco años. Sin embargo, hay dos excepciones a este principio: una cuando en la iniciación del proceso autonómico concurra la iniciativa de las Diputaciones y de las tres cuartas partes de los Municipios y se apruebe por referéndum la ratificación de dicha iniciativa; el otro el que se da, sin necesidad de seguir este laborioso camino para «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía y constará, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía.

Lo importante a nuestros efectos es interpretar el párrafo 2.º del artículo 148. (art. 12, X).

En este se dice textualmente que: «Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149». Hay que advertir como ya hemos dicho que: «No sería preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148», cuando se reúnan los requisitos del artículo 151, que se inicia con la expresión entrecomillada. A su vez en la Disposición Transitoria segunda se establece que: «Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía y cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2.º del artículo 148...» con las formalidades a que se refiere dicha Disposición Transitoria.

En concreto la expresión básica para aquellos casos en que la ampliación de competencias es inmediata, es la referencia a que esto debe hacerse «dentro del marco establecido en el artículo 149».

A nuestro parecer esa referencia a un concepto por el que tiene una predilección casi voluptuosa nuestro legislador constituyente —el marco—, tiene una doble interpretación. Una primera sería más o menos la siguiente: el artículo 149 tiene tres párrafos. En el primero se enumeran las competencias exclusivas del Estado; en el segundo se hace referencia a la especial consideración que la cultura significa para el Estado, y el tercero regula la competencia sobre las materias no atribuidas expresamente al Estado, y sobre aquéllas no asumidas por las Comunidades. Termina el párrafo regulando los conflictos de normas, y la ausencia de éstas.

Dada la tajante expresión del párrafo 1.º —competencia exclusiva— podría decirse y hubiera sido lógico en una interpretación prudente del tema que el marco del artículo 149, al que se refiere el párrafo segundo del artículo 148, está construido por su párrafo tercero. De ello podría deducirse que las competencias ampliadas de las comunidades autónomas sólo serían las incluidas en el artículo 148, 1, más las que la comunidad hubiese asumido entre las materias no atribuidas expresamente al Estado.

Es decir, las comunidades sólo podrían ampliar sus competencias en cuanto a las materias que no corresponden a la competencia exclusiva del Estado.

Sin embargo, dada la fórmula utilizada para precisar las competencias estatales, parece que habría que considerar como materias susceptibles de la competencia ampliada, no sólo las materias no enumeradas en el artículo 148, ni como de competencia estatal en el artículo 149, sino también aquellas funciones sobre materias de competencia estatal cuando éstas se hubiesen formulado de modo limitado. Es decir, lo exclusivo de la competencia estatal se refiere en muchos casos a la conjunción de una doble circunstancia —la materia— y la forma de su regulación. Habría pues, posibilidad de ampliar la competencia todas las veces que la atribución de competencia estatal se haga utilizando la fórmula de leyes de bases u otra análoga.

Señalemos, sin embargo, otra posible interpretación más rigurosa y, acaso más acorde con la filosofía del proceso autonómico. El artículo 149 habla de materias, y ello debería suponer que la integridad de las cuestiones corresponde a la competencia exclusiva del Estado. El principio es, pues, que en las materias enumeradas en el artículo la competencia total es atribuida sólo al Estado. Lo que sucede es que se deja abierta la posibilidad de que por actos singulares, propios de las Cortes Generales, como se establece en el número 1 del artículo 150 se atribuye a «todas o alguna de las comunidades autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal» (art. 150, 1). Es decir, todas aquellas veces que en el artículo 149 la atribución de la competencia exclusiva del Estado sobre una materia se acompaña de una cierta delimitación, lo que se da es la posibilidad de entrada del párrafo 1.º del artículo 150, y acaso de su párrafo 2.º

Sin embargo, en la realidad del proceso autonómico el camino iniciado ha sido el abierto por la primera interpretación.

El tema que nos interesa está afectado precisamente por estos planteamientos.

El número 11 del párrafo primero del artículo 149 dice textualmente «Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, Banca y seguros.»

Para ahondar en las posibilidades que este párrafo abre a las competencias de las comunidades autónomas, examinaremos como ello se ha reflejado en los procesos autonómicos actuales.

VI. LAS COMPETENCIAS FINANCIERAS EN LOS PROYECTOS DE ESTATUTOS AUTONOMICOS

1. El Proyecto Vasco

En el texto llamado de Guernica se reiteran los términos que hemos visto utilizados en el proceso autonómico de 1931. Se dice en él que «las instituciones de la comunidad autónoma del País Vasco tienen competencia exclusiva en las siguientes materias:

23. Cooperativas, mutualidades y pósitos...

25. Organismos emisores del crédito cooperativo, público y territorial, ahorro y Cajas de Ahorro, sin perjuicio de las bases que sobre ordenación del crédito y de la Banca dicte el Estado» (art. 10.º).

En el artículo 11 se dice que «Es de competencia de la comunidad autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución, dentro de su territorio, de la legislación básica del Estado en las siguientes materias:

2. Ordenación del crédito, Banca y seguros.»

Como se ve el Proyecto de Guernica mantiene una posición maximalista.

En el texto definitivo se matiza la redacción de las materias sobre las que la comunidad autónoma tiene la competencia exclusiva.

Así el texto primitivo en el que se hacía una referencia general a las «cooperativas, mutualidades y pósitos» queda perfilado al limitarse a las «mutualidades no integradas en la Seguridad Social», y el conjunto del texto por la adición de la cláusula «conforme a la legislación general en materia mercantil» (artículo 10, 23).

Del mismo modo la confusa expresión relativa a los «organismos emisores del crédito» se sustituye por «instituciones de crédito», quedando así: «instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro». El final tiene un importante cambio al sustituirse el inciso que introducía una excepción: «sin perjuicio de las bases que sobre la ordenación del crédito y la Banca dicte el Estado» por uno que establece una condición general: «en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la Banca dicte el Estado», a lo que se añade otra condición menor: «y de la política monetaria general» (art. 10, 26).

En cuanto a las facultades de desarrollo legislativo el texto definitivo introduce un importante condicionamiento. A la expresión genérica atributiva de competencia «Es de competencia de la comunidad autónoma del País vasco el desarrollo legislativo, y la ejecución, dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en las siguientes materias» se le sustituye por otra que manteniendo el texto hasta territorio (con introducción del término también) sigue así: «de las bases, en los términos que las mismas señalen, en las siguientes materias» (art. 11, 2). El cambio de legislación básica por la expresión más genérica bases es muy significativo e importante. El contenido de la competencia sigue igual en ambas redacciones.

2. *El Proyecto catalán*

En las materias sobre las que el Proyecto de Estatuto atribuye a la Generalidad una competencia exclusiva, se mencionan en el número 24 del artículo 9 las «Empresas asociativas, cooperativas y pósitos. Mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social.»

En el artículo 10.º se establece que: «En el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

4) Ordenación del crédito, Banca y seguros.

Por otro lado, en el artículo 12 se dice que: «En el marco de las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica general, elaborada en los términos de los artículos 131 y 38 de la Constitución corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva de las siguientes materias:

5) Ahorro y Cajas de Ahorros.

El texto sometido a referéndum tiene divergencias respecto al proyecto, así como a su paralelo vasco.

En efecto el núm. 24 del artículo 9, reproducido arriba, se sustituye por el 21, del artículo 9 del texto a refrendar. Según éste «La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.»

21) Cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación Mercantil».

La competencia respecto al desarrollo de las bases queda matizada, de modo paralelo al Proyecto vasco, pero con alguna diferencia, al decir: «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

4) Ordenación del crédito, Banca y seguros» (art. 10,4).

Por otro lado, la competencia asignada en conexión con la planificación, se modifica para adoptar el siguiente texto: «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los términos 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias:

G) Instituciones de crédito corporativo, público y territorial.»

3. *El Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia*

En el artículo 22 del mismo con mejor precisión que en sus precedentes se establece que: «Corresponde a la Comunidad autónoma gallega la competencia exclusiva en las siguientes materias, que serán reguladas por la Ley del Parlamento:

34. El ahorro y las Cajas de ahorro, sin perjuicio de lo que dispone el número 11, apartado 1, del artículo 149 de la Constitución.»

En el artículo 23 literalmente se determina que: «corresponde a Galicia, en el marco de la legislación básica del Estado el desarrollo legislativo y más la ejecución y las competencias necesarias en las siguientes materias:

4.º Ordenación del crédito, Banca y seguros.»

4. *El problema de las disposiciones transitorias*

Tanto en el Proyecto de Estatuto del País vasco como en el catalán, se introduce una posibilidad de regulación de estas materias.

El texto en el primero dice así: «*Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas o generales a las que este Estatuto se refiere y/o el Parlamento vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su ejecución se lleva a cabo por la Comunidad autónoma en los casos así previstos en este Estatuto.*»

El texto catalán si bien sustancialmente sigue la redacción del vasco ofrece algunas variantes que pueden plantear problemas.

Se ha subrayado de él lo que es reproducción del vasco. Como singularidades conviene recordar:

- a) Referencia genérica a las leyes en el catalán y más concreta a leyes básicas o generales en el vasco.

- b) No utilización en el catalán de la conjunción disyuntiva «o», para determinar el supuesto de vigencia de las disposiciones estatales anteriores.
- c) Especificación del Parlamento como «de Cataluña».
- d) Previsión en el Estatuto catalán de continuación de la vigencia no sólo de las leyes sino de disposiciones.
- e) Previsión en el Catalán de un ejercicio provisional no sólo de la ejecución como en el vasco, sino del desarrollo legislativo.

VII. LOS PROBLEMAS INTERPRETATIVOS

Como se trasluce de esta serie de textos, vigentes en el tiempo, los problemas interpretativos son muy varios, y presumiblemente por mucha que sea la imaginación de este que suscribe, será desbordada por los planteamientos que al alimón han de suscitar los poderes autonómicos y la tenaz realidad.

Me parece que un orden lógico exige poner una cierta perspectiva en los problemas. Por ello trataremos en primer lugar, de los que suscita el propio texto constitucional, y en especial los relativos a las genéricas competencias del Estado, estrechando después la acogida de estos planteamientos en los textos estatutarios para seguir después en la doble perspectiva —Constitución y Estatutos— planteando los problemas conexos con determinadas instituciones financieras y terminar aludiendo al vidrioso tema suscitado por las disposiciones transitorias.

1. *Las competencias estatales sobre el sistema monetario*

Recordemos el texto constitucional. Según el núm. 11 del párrafo 1.º del artículo 149 «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, Banca y seguros.»

Entre los problemas que suscita el texto hay uno primordial, y a mi parecer bastante original, derivado del uso de los signos de puntuación.

Hay en el texto una primera dicción: Sistema monetario. Después de la misma se puntúa con dos puntos y sigue una enumeración en parte separada por comas, y en parte por punto y coma.

El primer problema está en saber si al referirse al sistema monetario, se hace una referencia genérica, de la que se subrayan algunos puntos, o bien se pretende limitar la dicción general a lo que sigue a aquellos dos puntos.

Señalemos en cuanto al uso de los dos puntos que los mismos son absolutamente únicos en los artículos 148 y 149 dedicados a enumerar las competencias, salvo cuando en uno y otro se utilizan para la apertura de la lista de competencias.

En el resto de la Constitución los encontramos en el Preámbulo, y en los artículos 4.º, 1; 20, 1; 62; 70, 1; 83; 94; 105; 144; 147, 2; 151; 153; 157, 1; 159, 4.º; 161, 1 y 162, así como en la Disposición Transitoria 7.^a

En casi todos los casos se utilizan con cierta solemnidad, como apertura de párrafos aparte, en los que se ofrece una enumeración de supuestos que hay que considerar exhaustiva. Sólo, según nuestro examen, en dos casos fuera del que consideramos no se hace uso de ellas de aquella manera específica. En ambos casos, colores de la franja de la bandera y causas de incompatibilidad de los miembros del Tribunal Constitucional, abren también una lista.

En alguna edición los dos puntos que abren la enumeración de los colores de la bandera han desaparecido.

En todos los casos un verbo en la oración que acaba con los dos puntos da al significado de aquéllos. En nuestro caso no hay verbo alguno.

A la vista de estos datos una interpretación gramatical lleva a pensar que en el párrafo que hemos reproducido, no se han utilizado los dos puntos para abrir una enumeración exhaustiva, sino simplemente ejemplificativa.

A esta interpretación gramatical coopera por un lado una consideración histórica y por el otro, una reflexión lógica y sistemática.

Al examinar la historia del movimiento autonomista hemos visto cómo con la excepción de los supuestos mera y simplemente separatistas, había una puramente atribución al Estado de los temas monetarios, aunque se entendiesen de la estrecha manera en que se entiende el problema por los años 1930.

En los Estados federales la coincidencia de la solución es clara, avalada en muchos casos por ser el resultado de una evolución histórica, que por otro lado cabe fechar hace ya mucho tiempo.

Sin un afán exhaustivo señalemos que ya en los artículos de la Confederación norteamericana se establecía que «los Estados Unidos reunidos en Congreso tendrán también el derecho único y exclusivo así como el poder de regular el título y el valor de la moneda acuñada bajo su propia autoridad o la de los Estados respectivos». A pesar de ello la situación caótica producida por la pluralidad de monedas, llevó a que el artículo 1.º, sección VIII determinase que «el Congreso tendrá el poder: ... de acuñación de moneda, fijar su valor, así como el de las monedas extranjeras». Y en su sección X en que «Ningún Estado podrá: ... acuñar moneda, emitir papel moneda, de curso legal para el pago a otros valores distintos que el oro o la plata».

Ciertamente con la solución constitucional no se acabarán las cuestiones: como reflejo de ella aparece toda la polémica desatada desde el Informe sobre el crédito público de Hamilton (13 de diciembre de 1790) hasta la resolución del Tribunal Supremo sobre la constitucionalidad de la ley de 24 de febrero de 1791, y en especial sobre lo que se llamó la segunda Banca federal, desaparecida en 1836. En realidad el proceso de competencia federal sobre las cuestiones bancarias no se inicia hasta 1913 con la aparición del sistema de la Reserva Federal.

En Australia sustituyendo al sistema anterior la Constitución de 1900 dio al Parlamento el poder de legislar sobre «la moneda, la acuñación de moneda y el curso legal» (51, XII) y «la emisión de papel moneda» (XIII) y los billetes a la orden.

En Canadá la autoridad legislativa exclusiva del Parlamento se extiende entre otras materias a la moneda, la acuñación de moneda, la emisión de papel moneda, la letra de cambio y los billetes a la orden, el interés y el curso legal.

En Alemania la experiencia amarga previa a Sedan con siete sistemas monetarios distintos y 31 bancos privados de emisión atribuyó primero a la Confederación y luego al Imperio las competencias monetarias.

Ya antes tanto en la Constitución de la Federación de Alemania del Norte de 16 de julio de 1867 como en la Constitución Imperial de 16 de abril de 1871, se atribuyó primero a la Confederación y, después al Imperio, la competencia sobre la regulación de la emisión de moneda, así como la enunciación de los principios relativos a la emisión de toda clase de papel moneda y la regulación general en materia bancaria.

Esos principios pasan a través de la histórica constitucional alemana a la Ley Fundamental de Bonn. Corresponde según ella a la Federación la legislación exclusiva entre otros temas sobre el régimen monetario (Währungs-und Geldwesen) y cambiaría (Münzwesen) (art. 73-4') y a ella por el artículo 88 se le atribuye la creación de un Banco monetario y emisor con carácter de Banco federal.

Lo que sucede es que el sistema monetario implica mucho más hoy que la vertiente exterior de su tipo de cambio y las modalidades de su mercado. Nuestra Constitución que adolece de muchos defectos, tiene uno como medida básica y es su vetustez. Ha trasladado lo que podríamos llamar, con la jerga al uso, una lectura retro del sistema político y sólo unos cuantos afeites intentan remozar lo añejo de su rostro. Pero, a mi parecer, los legisladores constitucionales no advirtieron la mutación radical que había entre el Estado de los años treinta, y en especial nuestro pobre y enteco Estado anterior a la Guerra civil, y la realidad mucho más compleja de un esquema político distinto, como el que aparece en

nuestros días, por otro lado azuzado ya con contradicciones internas que hacen presumir otra radical modificación.

El valor de la moneda no es ya derivación de una simple decisión política que conecta la misma con el patrón monetario o una moneda, o una cesta de monedas. Tiene esa mezcla de consecuencia de una decisión política y producto de unas relaciones de mercado, a veces encrespadas.

En la historia de los Estados federados o no la competencia es cada vez más extensa en esta materia, a partir de la aparición del papel moneda primero y a partir de la aceptación de la responsabilidad estatal en la política estabilizadora. Ciertamente desaparecido el patrón oro y el aislamiento de los diversos sistemas económicos, aparecieron como primeros derivados de la vieja regalía de la acuñación de moneda el poder de determinar la convertibilidad de la moneda y el tipo de cambio, así como el de controlar el empleo de las divisas. Todos ellos están recogidos explícitamente en nuestra Constitución, y nos parecen absolutamente indelegables.

Nuestra Constitución atribuye al Estado la competencia sobre el sistema monetario, con toda razón histórica. Ahora bien si el sistema monetario ha de entenderse con toda la extensión que suena, debemos estimar que en la competencia estatal entran lo que lo define como sistema, y lo que lo cualifica como monetario.

Sin entrar en disquisiciones sobre el sentido de la palabra sistema, creo que pueden integrarse como conceptos básicos, el de una pluralidad integrada mediante una recíproca interacción en una unidad. Ello significa que corresponde al estado la competencia sobre los diversos elementos, sobre su interacción, y sobre el principio de la unidad del sistema monetario. La cualidad de lo monetario por otro lado, no queda limitada a la atribución a una determinada mercancía de una cualidad jurídica —el poder liberatorio— sino a la creación de un patrón común de referencia, cuyo valor no depende de una decisión puramente jurídica, sino de una conducta estatal mucho más compleja. Competencia sobre el sistema monetario significa, sobre todo, la defensa del valor del mismo —en el Estado de nuestros tiempos— y no meramente atribución nominalista de su valor.

Significa, en primer término, desarrollando las ideas expuestas arriba, la facultad de determinar entre los activos financieros los que tienen la cualidad de ser moneda y cuasimoneda. Aunque en ella hay algo y hasta mucho de aceptación social, el último refrendo legal es necesario y competencia estricta del Estado.

En segundo lugar, significa que corresponde al Estado la regulación del sistema de pagos del país regulando la intervención en el mismo de las diversas instituciones financieras, las relaciones entre ellas derivadas de su participación

en el sistema de pagos —los clearings aunque sean de dimensiones locales— y los costes de su utilización.

En tercer lugar, a la regulación estatal corresponde todo lo relativo a las conexiones del sistema de pagos nacional con los exteriores. Regulación del valor exterior de la moneda; regulación de la capacidad interna de endeudamiento exterior global e individual; regulación de la eficacia de los pagos en moneda exterior.

En cuarto lugar, significa que al Estado corresponde la regulación de los distintos mercados —distintos pero no aislados— en los que los medios de pago se intercambian. Es decir, no ya por sus responsabilidades en conexión con la materia crediticia, sino por sus atribuciones en el orden monetario corresponde al Estado la regulación —o liberación— de las mercancías y sus características, y de las modalidades de contratación de aquellos diversos activos: dinero, depósitos, títulos de deuda, efectos, etc. La política de interés —o de su liberación— es típica y exclusivamente estatal.

Sin embargo, acaso sea más importante subrayar que al integrarse el sistema monetario dentro de los instrumentos típicos de la soberanía estatal, queda bajo su responsabilidad la garantía del valor de la moneda. Ello supone el cargar sobre sus espaldas, sin posibilidades de endoso posible la responsabilidad de una política que garantice una cierta continuidad en el valor de la moneda.

Ello significa a la altura de nuestro tiempo la regulación de la oferta monetaria. En concreto atribuye al Estado la responsabilidad de establecer instrumentos y la de ejercerlos. Entre ellos podemos hacer referencia a los coeficientes de caja, a los depósitos obligatorios, a la exigencia de reservas, a una adecuación de los tipos de depósitos en su dimensión temporal por todas las instituciones financieras, a la regulación de la competencia entre ellos, a la emisión de activos monetarios, o regulados de la oferta monetaria, a la regulación de los mercados financieros en cuanto afecta a la estabilidad del sistema, a la creación y regulación de un mercado abierto, o de una adición o contracción directa de liquidez del sistema y, en último término, el establecimiento de techos o porcentajes de crecimiento de aquellas magnitudes directamente relacionadas con la oferta monetaria. Una consecuencia importante que hay que sacar de todo ello, es que al no ser posible la delegación de esta cuestión, el vacío de una regulación en este campo ya sea por inhibición, ya por una posición liberalizadora no puede constitucionalmente ser llenada por una actividad de los órganos incluso legislativos de las Comunidades autónomas.

En último término —y así se reconoce en la práctica de todos los países— ello supone que se atribuye al Estado la titularidad de los instrumentos para llevar a cabo una política de estabilidad. Se abre aquí un campo muy interesante, en el que podrían entrar en conflicto las políticas de empleo o presupuestaria de las comunidades y la política estatal estabilizadora.

Ciertamente es penoso que por falta de modernidad unos previsibles conflictos como éstos deberán ser resueltos de acuerdo con unas fórmulas ciertamente vetustas.

2. *Las competencias estatales sobre el sistema financiero*

La segunda parte del párrafo que comentamos resulta ciertamente de más difícil interpretación. Si hasta ahora las conclusiones son lógicas, ya que la premisa es clara, en el campo del crédito las conclusiones son aparentemente más difíciles.

Parece que podemos distinguir dentro de las actividades en conexión con los instrumentos financieros, dos aspectos: En uno de ellos, el relativo a los mismos como instrumentos de pago, como moneda o cuasimoneda, la conclusión es clara. Corresponde al Estado exclusivamente la competencia incluso cuando se trate de una institución financiera que a primera vista no esté conectada con la autoridad monetaria, siempre que la regulación estatal recaiga sobre los aspectos monetarios de aquella actividad. El segundo aspecto se refiere a que precisamente estos activos monetarios son objeto de unas actividades específicas que suelen llamarse del ahorro o crédito.

El texto constitucional alude a este aspecto al atribuir a la competencia exclusiva del Estado a las bases de ordenación del crédito, Banca y seguros. Una fácil interpretación, aupada sobre la cacofonía verbal, llevaría a decir que la expresión significa que corresponde al Estado lo que él mismo ya determinó en lo que se llamó Ley sobre Bases de Ordenación del Crédito y la Banca (Ley 2/62 de 14 de abril).

Como recordatorio de esta tenaz propensión a seguir expresiones ya estereotipadas, basta referirnos a que en el núm. 12 del artículo 14 de la Constitución de 1931, se hacía referencia a la ordenación general bancaria, cuando el nombre de la ley básica reguladora se llamaba Ley de Ordenación Bancaria.

A nuestro juicio el tema es más complejo.

En primer término, la palabra bases se utiliza reiteradamente en el texto del artículo 149, y es lógico darles idéntica significación. No puede significar «bases» sustancialmente algo distinto en cuanto a los conceptos cuando se hable de las obligaciones contractuales, de la planificación general de la actividad económica, de la sanidad o del régimen jurídico de la Administración pública, y cuando se refiere a la ordenación del crédito y la Banca.

Ciertamente, la propia Constitución tiene un concepto muy definido de bases, como cualidad de un tipo muy específico de ley. Leyes de bases son aquellas por las que se delega de forma expresa en el Gobierno la potestad de

dictar normas con rango de ley sobre materias concretas distintas de las relativas a leyes orgánicas, en plazo determinado. Por su propia naturaleza las leyes de bases comunes advierte el número 4 del artículo 82, deben «delimitar con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio».

Al llegar aquí hay que plantearse varios problemas. En primer término, el de si la expresión bases es equivalente a ordenación básica o a legislación básica: Si aquel problema se resolviese en favor de la segunda alternativa debería plantearse si legislación básica es sólo la prevista en el artículo 82 de la Constitución.

A nuestro juicio el concepto de bases es distinto al de legislación básica; el texto del artículo 149 utiliza ambos términos e incluso el de condiciones básicas (núm. 1) y normas básicas (núms. 27 y 30). Es lógico que puede reconocerse una distinción conceptual. No todas las bases tienen que ser equivalentes a normas de rango legal.

Bases no puede entenderse limitadas a leyes, sino a un conjunto de reglas de diverso rango que constituyen la regulación fundamental de la Banca y del crédito. Unas —las más importantes o la mayoris si se quiere— tendrán rango de ley; otras pueden tener un rango inferior.

Ciertamente lo que constituía materia típica de la Ley de Ordenación Bancaria (Ley de 29 de diciembre de 1921, modificada por DL de 24 de enero de 1927, y Ley de 26 de noviembre de 1931, 31 de diciembre de 1946 y 26 de diciembre de 1958) y en especial, la Ley citada de 1962 nos dan un repertorio primero de cuestiones que pueden estimarse básicos para la ordenación del crédito y de la Banca pero que no pueden estimarse únicos, ni excluyentes.

Dentro de lo que para mí es básico parece que, sin hacer referencia a los aspectos en conexión con la actividad financiera en su perspectiva monetaria, pueden mencionarse los siguientes:

- 1) Regulación del Banco de España, tanto en su reorganización interna, como en sus conexiones con el orden político y administrativo.
- 2) Determinación del grado de autonomía del Banco de España.
- 3) Actividad del Banco de España como último prestamista del sistema financiero.
- 4) Actuación del Banco de España como mecanismo de control del sistema financiero.
- 5) Regulación de las actividades de la Banca oficial del Estado.
- 6) Regulación del sistema bancario que abarca como mínimo:

- a) Determinación de los estatutos de los diversos bancos, incluso de sus oficinas de cualquier clase.
 - b) Determinación de los criterios para su creación, expansión, fusión, instalación de Banca extranjera, etc.
 - c) Fijación de los criterios de equilibrio interno en las grandes magnitudes constitutivas de sus balances.
 - d) Fijación de los coeficientes —de carácter legal— de distribución de algunos activos y pasivos en conexión con la política económica del país.
- 7) Regulación del resto del sistema financiero. Dentro de ello caben los mismos puntos que hemos subrayado para la Banca. A ello hay que añadir una cuestión muy importante y es la determinación de lo que constituye institución financiera, y exigencia de requisitos para las mismas.

Fuera de esos puntos que a mi parecer constituyen lo que ha de pensarse son las bases de ordenación del crédito y la Banca hay que añadir dos temas importantes. Uno de ellos es el relativo a las condiciones de las operaciones. A mi juicio la atribución al Estado de la legislación mercantil, y la remisión que éste hace a los usos de comercio sitúa el ámbito de esas operaciones fuera de las competencias autonómicas. En todo caso las condiciones generales de las operaciones, que no se deriven del uso y de acuerdos contractuales, en cuanto generales normalmente constituirían parte de las bases de ordenación del crédito y la Banca.

El otro tema es el que forma parte de dichas bases, no porque sustantivamente lo sea, sino porque al ser incluido por el legislador dentro de la legislación básica hay que considerar que es su intención que formen parte de aquella ordenación básica. En este punto hay que incluir, especialmente la regulación de las relaciones entre las instituciones de crédito y las empresas, especialmente en forma de participaciones.

Quedan, sin duda, muchos puntos dudosos. El primero si cabe reconocer en el Estado la atribución de la cualidad de básico a una determinada regulación. Mi respuesta sería el de darle a esa decisión un nuevo valor de presunción; básico es lo básico y de la misma manera que hemos afirmado que lo básico lo es cualquiera que sea la forma jurídica con la que está revestido, debemos afirmar que lo que no lo es, no adquiere esa calidad por una investidura formal.

Otro caso más importante es la aplicación del régimen básico de las instituciones privadas a entidades de crédito o de ahorro que pueden fundarse en territorios autónomos, o si no tendrán el carácter de entidades oficiales de

crédito. A mi juicio, la solución habría de inclinarse por esta dirección, por lo que estarán sometidas —si su creación fuese posible— al régimen *básico* de las citadas.

3. *Las competencias autonómicas sobre el sistema monetario*

De lo expuesto arriba la conclusión es para mí claramente negativa. Las Comunidades autónomas carecen de competencia sobre el sistema monetario en cuanto tal.

4. *Las competencias autonómicas sobre el sistema financiero*

Aquí la conclusión ha de ser distinta, aunque partamos de la tesis expuesta que incluye dentro de las bases de ordenación del crédito y la Banco no sólo materia legal, sino toda la materia que es básica, aunque no tenga la categoría de norma legal.

Entre los textos de los Estatutos hay una sutil distinción, diferencia que fuerza a una compleja interpretación.

En el Proyecto vasco y prescindiendo por el momento de la interpretación de las competencias sobre las Cajas de Ahorro y otras instituciones de crédito, se precisa, como ya hemos dicho, que corresponde a la Comunidad autónoma del País Vasco, el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio, de las bases, en los términos que las mismas señalen, en las siguientes materias: Ordenación del crédito, Banca y seguros (art. 11, 1).

En el Proyecto Catalán hay una cierta diferencia. En tanto que el Vasco alude a las bases, sin darles necesariamente categoría de ley, el Catalán precisa que el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia que estudiamos debe hacer «En el marco de la legislación básica y, en su caso, en los términos que la misma establezca.»

A pesar de estas diferencias tanto el Estatuto Vasco, como el Catalán han introducido una importante precisión en el tema.

En efecto, dentro de las competencias en las que se incluye el desarrollo legislativo aparece una distinción que parece importante. En el Estatuto Vasco el medio ambiente y la ecología, la expropiación forzosa, los contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de la Administración y la ordenación del sector pesquero, son materias sobre las que la competencia de la Comunidad autónoma se ejerce en cuanto al desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal.

Debemos subrayar que en la Constitución esos supuestos tenían una diversa expresión.

- a) En cuanto al medio ambiente, la Constitución atribuía a la exclusiva competencia del Estado la legislación básica sobre protección del mismo «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección».

En el Estatuto, este último inciso se ha convertido en desarrollo de la legislación básica.

Por otro lado se ha introducido el impreciso término de «ecología» que unido al medio ambiente se postulaba en el Proyecto como materia exclusiva de la Comunidad autónoma.

- b) Expropiación forzosa.

En la Constitución se aludía a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación forzosa. A nuestro juicio ello implica que el desarrollo legislativo no puede ser por medio de normas del Parlamento Vasco, si no sólo por medio de normas en todo caso reglamentarios.

- c) Contratos y concesiones administrativas.

En este caso la Constitución alude a la legislación básica de los mismos, y por ello parece que cabe interpretar el desarrollo legislativo atribuido a la Comunidad vasca como posibilidad de su normación por medio de disposiciones del Parlamento Vasco.

- d) Sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco.

Puede reiterarse lo expuesto en la letra c) anterior.

- e) Ordenación del sector pesquero.

No hay en la Constitución, sino una referencia genérica a la competencia exclusiva del Estado sobre la pesca marítima y una salvaguarda a las competencias que sobre la ordenación del sector se atribuyen a las Comunidades autónomas.

Por otro lado, en el número 2.º del artículo 11 se introduce otra serie susceptible de ser desarrollada legislativamente por la Comunidad autónoma. Hay en este reconocimiento una importante precisión y es que el desarrollo legislativo y la ejecución dentro del territorio de las bases *han de hacerse en los términos que las mismas señalen*.

Se incluyen aparte del supuesto principal que examinamos:

- a) La reserva al sector público de recursos o servicios, especialmente en caso de monopolios o intervención de empresas.

Se trata de un supuesto no previsto en la enumeración de las competencias estatales del art. 149, sino regulado en el artículo 128, previendo para él una ley, sin precisar que fuese de bases.

b) Régimen minero y energético. Recursos geotérmicos.

En el texto de la Constitución se alude a Bases sobre aquel régimen, al que se añade los recursos geotérmicos incluidos en aquellas sin duda, aunque su naturaleza podrá ser discutida por la afección sobre los mismos de las legislaciones de afuera.

A la vista de esta distinción entre los párrafos 1 y 2 del artículo 11 del Estatuto, sin que sea posible derivar la dualidad de párrafos de una diversidad de materias, parece claro que hay dos supuestos distintos. Uno de ellos en los que la existencia de una legislación de bases abre la competencia autonómica para su desarrollo, dejando por el momento lo previsto en la Disposición Transitoria Séptima que estudiaremos. El otro —en el que se incluye la ordenación del crédito, Banca y seguros— no sólo se exige la existencia de una ley de bases, sino que prevén las modalidades como deben ser desarrolladas.

Parece pues, que sólo entra en juego la competencia de la Comunidad autónoma, si hay ley de bases, y en la medida en que ésta lo prevea.

En el Estatuto catalán existe un único sistema —el previsto en el segundo supuesto mencionado— para los casos análogos, sin otra diferencia respecto a ellos que aludir al régimen jurídico de la Administración, y al régimen estatutario de los funcionarios, suprimir la referencia a la ecología, y respetar más cuidadosamente la fórmula constitucional referente al medio ambiente.

En definitiva podemos afirmar el que en el caso del País Vasco hay la probabilidad de ejecutar funciones de desarrollo legislativo frente a su ley de bases en cuanto a determinadas competencias, pero que en cuanto a las Bases de ordenación del crédito y de la Banca se exige una doble concurrencia de criterios que también se dan en el caso citado:

- a) Que en el futuro se dicte una ley de bases (o unas normas básicas en cuanto al País Vasco). En efecto, en cuanto a las normas básicas de ordenación del crédito y Banca, se hace expresión de «los términos que las mismas señalen». Si hubiese querido referirse a las actuales se hubiese elegido el tiempo verbal de presente. El supuesto comprendido en el párrafo 1.º del artículo 11 del Estatuto, por ejemplo, ampara por el contrario la interpretación de que se trata también de bases ya promulgadas, pero el 2.º se limita de modo claro al futuro.
- b) Que al menos parcialmente esas normas básicas tengan rango de ley, pues sólo de ellas se puede hablar de desarrollo legislativo.

Ello implica la aparición de unas leyes de bases distintas a las previstas en el artículo 82 de la Constitución, aunque sometidas a algunas de sus exigencias. Se exige su autocalificación como tales; la atribución de expresión de facultades legislativas a los Parlamentos de las comunidades, con las exigencias que el citado artículo 82 establece para el Gobierno —forma expresa, materia concreta y fijación de plazo. Igualmente debería «delimitar con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

A nuestro juicio el supuesto no es idéntico aunque sí análogo al previsto por las leyes cuadro en el artículo 150 de la Constitución. En el Estatuto se parte de una potestad reconocida a la Comunidad autónoma la facultad de desarrollar normas básicas estatales, que cuando sean leyes de bases, podrán hacerse a través de legislación delegada. En el caso de las leyes cuadro, hay una delegación en concreto de la facultad de dictar leyes en materias de competencia estatal.

Serán las Cortes las que deben precisar el carácter de las leyes en el caso concreto, partiendo de esa base. Al desarrollar una ley de bases de ordenación del crédito y la Banca, la Comunidad autónoma ejerce una potestad propia dentro de un marco externo. Al dictar normas legislativas en el desarrollo de una ley marco las Comunidades autónomas ejercen en nombre propio una titularidad ajena, y por ello deben ser fieles no sólo a los principios y a las bases, sino también a las directrices. Los Estatutos Vasco y Catalán distinguen de los supuestos de desarrollo de leyes básicas los de leyes marco.

Con todo debe quedar abierta la cuestión de si en nuestro sistema por motivo pueden admitirse leyes de bases que sean desarrolladas por otras potestades que no sea el Gobierno. Acaso podría pensarse en que lo fuesen los Gobiernos de las comunidades pero es más dudoso que lo puedan ser los Parlamentos. Sin embargo, teniendo en cuenta la expresión desarrollo legislativo, y el concepto de ejecución que abarca las facultades de administración, aparece claro que se prevé la posibilidad de desarrollo de leyes de bases, por legislación emanada de los Parlamentos correspondientes.

- c) Que la legislación básica prevea los términos en que debe ser desarrollada a nivel de los territorios autónomos. La diferencia entre los párrafos 1.º y 2.º del artículo 11 del Estatuto Vasco significa no ya que las leyes de bases se desarrollan de acuerdo con las bases, porque ello está implícito en el contexto y se aplica al párrafo 1.º, sino que se

desarrollen por las Comunidades autónomas en el campo y forma —los términos— que la misma legislación de bases determine.

Parece además que no es aplicable la posibilidad de desarrollo legislativo o ejecución por parte de los órganos autonómicos, a que aluden las disposiciones transitorias para el supuesto de que no se hubiesen promulgado aún las leyes básicas.

En efecto, la mecánica prevista en dichas disposiciones transitorias es, a nuestro juicio, la siguiente:

1. *Presupuestos*

- a) Las Cortes Generales no han elaborado las leyes a que el Estatuto se refiere. (Por analogía habría que incluir el supuesto en el que la Administración, no haya regulado una materia de su competencia.)
- b) El Parlamento autonómico no ha legislado en las materias de su competencia.

Este requisito es concurrente en el Estatuto Catalán y alternativo en el Vasco. Es decir, si el Parlamento vasco legisla «en las materias de su

Vasco. Es decir, si el Parlamento Vasco legisla «en las materias de su competencia no entra en juego la regla».

2. *Regla*

Provisionalmente continúan en vigor las leyes y disposiciones del Estado.

3. *Cláusula de salvaguardia*

Ello no excluye que su desarrollo legislativo y su ejecución se lleve a cabo por la Generalidad o la Comunidad autónoma vasca «en los casos así previstos» por el Estatuto.

Dado el texto, y el condicionamiento que los Estatutos establecen para el desarrollo normativo por las Comunidades autónomas «en los términos que las mismas (las bases) señalen» o «en los términos que la misma (la legislación básica) establezca» según estén redactados el Estatuto Vasco y el Catalán respectivamente, no hay, a nuestro juicio, posibilidad legal de actuación en estas materias, incluso aunque al amparo de la Disposición Transitoria segunda del Estatuto Vasco, el Parlamento Vasco legislara sobre la misma, lo que sería un acto contrario al Estatuto mismo.

El Parlamento Vasco a pesar de la dicción alternativa de la citada Disposición Transitoria no puede regular cuestiones explícita o implícitamente

conectadas con las bases de la ordenación del Crédito y la Banca, pues no son materia de su competencia, a menos que una ley de bases así lo admita, y establezca los términos a que debe acomodarse tal desarrollo.

4. *Las facultades específicas en materia financiera de las Comunidades autónomas*

Se refieren éstas a la competencia atribuidas a estas comunidades sobre los siguientes tipos de instituciones, que *lato sensu* pueden considerarse financieras:

- 1) Cooperativas.
- 2) Mutualidades no integradas en la Seguridad Social.
- 3) Pósitos.
- 4) Instituciones de crédito corporativo, público y territorial.
- 5) Cajas de Ahorro.

La competencia sobre estas entidades está condicionada del modo siguiente:

- 1), 2) y 3) En el Estatuto Vasco «conforme a la legislación general en materia mercantil». En el catalán «respetando la legislación mercantil». Ello indica una competencia plena en el orden orgánico, y una competencia complementaria en cuanto a las operaciones, cuya regulación mercantil prevalezca. Hay que entender que legislación mercantil no equivale a incluidos en el Código de comercio, sino a la aplicable a los actos de comercio que lleven a cabo, en virtud de la aplicación de los criterios de dicho Código.
- 4) La referencia a estas instituciones que viene de la mala copia de un texto malo, es sin duda, extraña, porque no se sabe bien qué significa su expresión de institución de crédito corporativo, público y territorial.

Por un lado el monopolio hoy existente en favor del Banco Hipotecario limita, aunque probablemente por poco tiempo, las posibilidades de instituciones dedicadas al crédito territorial. Por supuesto esta competencia no puede extenderse a las operaciones de crédito territorial realizadas por las instituciones que no tienen el mismo como condición básica de su actividad, pues los mismos no son instituciones de crédito territorial.

Por otro lado, instituciones de crédito corporativo no parece que pueden ser sino algunas mutualidades o cooperativas en las que la participación de los socios en las mismas dependa de su clasificación profesional, de su pertenencia a una corporación. Por supuesto, si esta

interpretación es válida, la competencia no abarcará íntegramente la regulación de las operaciones. Más difícil es saber qué se entiende en el ámbito de una Comunidad autónoma por institución de crédito público. Crédito público no es el crédito al público. A nuestro juicio estos preceptos abren la posibilidad de crear instituciones que asumen la responsabilidad de financiar el conjunto de las instituciones públicas de las diversas comunidades. Su trascendencia, por ello, es indudable.

En todo caso hay unas limitaciones, o mejor, un cierto encuadramiento del tema, siguiendo la perífrasis tan querida por la Constitución.

En efecto, en el Estatuto Vasco se establece que esta competencia debe llevarse a cabo «en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la Banca dicte el Estado y de la política monetaria general». En el Catalán la expresión es más compleja, pues la atribución de la competencia exclusiva, se hace dentro de los siguientes principios:

- a) «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general»:

Este concepto derivado, sin duda, de la peculiaridad catalana al plantear el tema en el Proyecto de Estatuto, no está exigido explícitamente en el Estatuto Vasco, aunque cabría incluirlo de modo implícito.

- b) «De acuerdo con la política monetaria del Estado»:

Aunque los términos en uno y otro Estatuto no son idénticos, parece que razonablemente hay que pensar una igual significación para ambos.

- c) En los términos de lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución. Esto es a nuestro juicio, dentro de un sistema de libertad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y en su caso de la planificación. La vigencia de este artículo y su prevaencia para el territorio vascongado es indudable.
- d) En los términos del artículo 131 de la Constitución como es sabido este artículo se refiere a la planificación. A nuestro juicio, a diferencia del equivocado planteamiento del Anteproyecto Catalán, ello no quiere decir que la competencia sobre las instituciones citadas depende de la existencia de una planificación pero si que en cuanto ella existe condiciona aquella competencia:

Por supuesto, la ausencia de esa referencia en el Estatuto Vasco no indica que las competencias de la Comunidad autónoma no tuviesen ese condicionamiento si se produjese el supuesto.

- e) Dentro de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Vuelve el Estatuto Catalán a recordar la planificación como condicionante, pudiendo repetirse lo expuesto bajo la letra d).

- f) Dentro de las bases de ordenación del crédito y Banca.

A través de esta referencia el número 11 del párrafo 1 del artículo 149 hay una equiparación con el Estatuto Vasco.

5) Cajas de Ahorros.

Su perfil específico de lo que son como es lógico depende de la legislación general, pero en cuanto a las competencias sobre ellas cabe repetir todo lo que se ha expuesto en el número 4).

Hay, pues, una enorme diferencia, a mi juicio injustificada, entre el tratamiento de las instituciones que cabe incluir en bancarias, y las demás.

Una vez más la ganga histórica y sentimental que ha animado el movimiento autonomista, ha llevado a dar soluciones del siglo XIX a problemas del XXI. En aquél y en un coletazo hasta los 30, una serie de instituciones que realizaban un papel modesto y limitado como intermediarios financieros, se tenían más bien como instituciones benéficas o sociales que, incluso las situó bajo la órbita administrativa de Departamentos Ministeriales típicos (el de Trabajo, por ejemplo). Hoy cuando las Cajas tienen en sus cuentas el 21,95 por ciento de los activos del sistema crediticio frente al sector público y el 25,24 por ciento de los que aquél asume frente al sector privado, y cuando el 30,89 por ciento de las disponibilidades líquidas está en sus cuentas, resulta bastante torpe abrir la posibilidad de una doble regulación. (Datos, julio 1979).

En efecto, con los textos en la mano hay que llegar a la conclusión que en tanto que las competencias en relación al sistema bancario, son competencias delegadas y complementarias que dependen para nacer y en cuanto a su modulación de la legislación básica del Estado, las competencias —exclusivas— de las comunidades son propias y sus limitaciones o condicionamiento sólo pueden ser extrínsecos. Por ello, nos parece que las cautelas en cuanto a la vigencia de las Comunidades autónomas que expusimos en lo relativo a las competencias genéricas no juegan para estos supuestos específicos.

5. *Los conflictos de normas*

Problema más complejo y en conexión con el anterior, es el relativo a la prelación de las fuentes. Según el núm. 3 del artículo 149 «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas procederán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

De todo lo expuesto a nuestro parecer cabe deducir las siguientes conclusiones:

- a) En el caso de normas de las Comunidades autónomas referidas a temas monetarios, habría una nulidad de pleno derecho, por falta de competencia en aquéllas.
- b) En el caso de normas referidas al sistema crediticio en general. Habría a la vez que elaborar distintos supuestos:
 - a') Normas dictadas antes de la legislación general que los Estatutos prevén.

Sería un caso de nulidad de pleno derecho por falta de competencia.

- b')

Serán válidas salvo una contradicción con una norma estatal de igual rango, en cuyo caso prevalece ella. Si la norma de la Comunidad autónoma es de superior rango prevalece la dictada por la misma.

En todo caso si la norma de la Comunidad autónoma regula una materia básica de la ordenación del crédito y la Banca, hay que estimarla nula, lo que cabe afirmar también en el caso de que aquellas normas se refieran a las operaciones.

- c) En el caso de que se trate de normas relativas a las instituciones sobre las que las comunidades tienen competencia exclusiva.

Será nula la regulación estatal que no se limitase a las bases de ordenación del crédito y la Banca y no consistiese en medidas de política monetaria, y a las normas básicas de la planificación.

Sólo puede jugar la regulación estatal como supletoria de la comunitaria.

Dejo, por no alargar el tema, todo lo relativo al planteamiento jurisdiccional de los recursos correspondientes.

6. *Los límites de las competencias*

Al ir precisando las competencias, por la propia naturaleza del tema se han ido deslindando los límites derivados de su misma naturaleza. Sin embargo, cabe hacer referencia a los límites genéricos derivados del ordenamiento constitucional.

En primer término aparecen los límites territoriales. A ellos se refiere la Constitución sólo parcialmente en cuanto a los impuestos al decir que «Las Comunidades autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio» (art. 157, 2) y aún añade algo más: «o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (idem). Por otro lado, en el párrafo 2.º del artículo 139 se dice que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

Sin duda, la determinación de los límites territoriales para las actividades de tan fluida condición como son las financieras, constituye una cuestión especialmente difícil, ya que resulta muy complejo determinar cuál es la situación de determinados bienes. Pensemos —sólo a efectos de esclarecer el argumento— que una Comunidad autónoma pudiese fijar unos tipos de interés determinados para unas inversiones precisas llevadas a cabo dentro de sus límites territoriales. ¿Qué cualidad determina la situación de aquellas inversiones? Un criterio puede ser el de la residencia o domicilio social. Pero ¿se sostiene mínimamente un criterio de ámbito tan limitado como es el domicilio, de acuerdo con la legislación previa a los Estatutos, con unas consecuencias absolutamente diversas, como son las derivadas de una diversa legislación, por el hecho de una normativa distinta al amparo de los Estatutos? Pero ¿domicilio del que recibe o del que otorga el crédito?

Acaso se diga que lo que hay que atender es a la localización material de la inversión a realizar. Pero aparte de no saber en muchos casos dónde esto se lleva a cabo —pensemos en el descuento, o en un crédito para tesorería, etc.— parece discutible que salvo en casos excepcionales sea aplicable un principio de localización territorial.

En cuanto a la posible competencia por razón de territorio sobre las instituciones no parece que sin más pueden trasladarse analógicamente las establecidas en el Código civil en conexión con la nacionalidad, ni acaso las normas fiscales determinantes del domicilio fiscal, ni tampoco por entero las normas de tipo administrativo. Habrá que ir configurando el concepto de competencia territorial de los entes autónomos al amparo de los artículos correspondientes de los Estatutos, por otro lado referidos al señalar los que tienen la condición de vascos o catalanes en principio sólo a las personas naturales.

En segundo lugar, debemos aludir a la limitación recogida en el artículo 138, 2 de la Constitución según la cual «las diferencias entre los Estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales».

Son muchas las cuestiones implicadas en este párrafo. Entre ellas enumeraremos las siguientes:

- a) El párrafo alude sólo a las diferencias entre los Estatutos. ¿Significa ello que los únicos privilegios prohibidos son los que se derivan directa o inmediatamente de los Estatutos, o han de incluirse los que sean consecuencia de los mismos?

A mi juicio hay que optar por la segunda conclusión. El Estatuto es una norma básica que sólo se entiende conectada con aquellos que lo desarrollan. El Estatuto es tal con las leyes de las comunidades que lo complementan.

Lo que quiere decir el artículo es que adolece de inconstitucionalidad el Estatuto que estableciera aquella clase de privilegios. En todo caso la legislación basada en él si introduce esa discriminación adolece del mismo defecto, sin perjuicio de que además los interesados pudiesen argüir que aquélla atenta contra el artículo 139, 1 de la Constitución que afirma que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado».

- b) El concepto de privilegio siempre es un concepto relativo que supone un quebrantamiento de la igualdad. En primer término, parece que habrá que incluir el supuesto de un tratamiento vejatorio, como privilegio negativo. Tampoco podría admitirse que para el juego de los Estatutos una minoría determinada apareciese desprotegida en relación con unos derechos. En definitiva en comparación con la misma aparecería una mayoría privilegiada.

En segundo lugar, el concepto de privilegio al que alude es aquel que queda no sólo amparado, sino derivado de unas normas jurídicas. Ello no significa sólo privilegios jurídicos de contenido social o económico, sino también situaciones de hecho privilegiadas amparadas y derivadas de las normas jurídicas emanas de la comunidad.

Es evidente que el concepto de privilegio es muy confuso y vidrioso. En el Estatuto vasco, por ejemplo, se prevé que por cada circunscripción electoral se elegirá un número de veinte parlamentarios. En el catalán se prevé un Parlamento de 135 diputados con criterios distintos en cuanto al número de diputados por provincias. A consecuencia de los Estatutos hay, sin duda, una desigualdad en el contenido del voto elector pero ¿es un privilegio?

Si, por ejemplo, a consecuencia de la aplicación del Estatuto se monta un sistema de sanidad superior en los territorios autónomos al existente en el resto de España, y ello se hace con los fondos obtenidos de la propia comunidad ¿hay privilegio? y ¿si los fondos aplicados a este fin suponen una detracción de los dedicados al fondo de solidaridad?

El tema es extremadamente complejo y, sin duda, será una cuestión sobre la que el Tribunal Constitucional tendrá que aplicarse una y otra vez.

- c) Si el concepto de privilegio es aplicable o no a las personas jurídicas es otra cuestión a interpretar. Sin duda, la fórmula prohibitiva de los privilegios no es sino el aspecto negativo del principio de igualdad referido en el artículo 14, y reiterado después de forma más particular como hemos visto en el artículo 139. La referencia a los españoles en el artículo 14 y en el 139, sin distinciones, el hecho de que hay derechos —como el de la libertad ideológica, religiosa y de culto— que se reconocen en favor de las comunidades, el uso de fórmulas genéricas como persona, etc., acredita que las personas jurídicas de acuerdo con la naturaleza de su actividad son también titulares del derecho de igualdad reconocido en la Constitución. Por ello sería inconstitucional un privilegio atribuido a una sociedad o a otra persona jurídica.

La otra limitación que debe ser objeto de examen es la que se deriva de la obligación de solidaridad interregional. Dado el texto del artículo 138 y de la Constitución parece que no cabe la impugnación de una disposición autonómica por conflicto con tal principio, sino en todo caso la exigencia al Estado del cumplimiento de su deber de garantía de aquella solidaridad, introduciendo los factores que aseguren el equilibrio.

Sin embargo, cuando la ruptura del principio de solidaridad sea tan acusada que pueda estimarse como atentado grave al interés general de España en el que, sin duda, está el mantenimiento y reforzamiento del principio de solidaridad interregional, podrá entrar en juego el artículo 155, que faculta al Gobierno a adoptar las medidas precisas para proteger aquel interés, dando instrucciones a las Comunidades autónomas.

Pero posiblemente la norma que puede jugar de manera más eficaz y como standard de constitucionalidad para las normas comunitarias es la incluida en el artículo 157, 2 que dice: «Las Comunidades autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios», acorde con lo establecido en el artículo 139, 2, donde de una manera más general se establece que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

Al conectar estos artículos no se precisa retorcimiento interpretativo alguno para incluir en sus supuestos medidas cualquiera que no pudieran introducirse bajo una concepción rígida de lo tributario. En todo caso basta recordar que al simple amparo de las disposiciones constitucionales que prohibían cualquier clase de impedimento tributario a la circulación de bienes entre los Estados partícipes de un Estado federal una jurisprudencia abundante ha venido a extender el concepto y los supuestos de aplicación.

En primer término, el sentido originario de esas medidas fue —y acaso sea preciso recordarlo hoy y aún más mañana— impedir toda veleidad proteccionista. Por ello podemos ver cómo en Canadá se advirtió que tenía ese carácter una ley de Columbia británica que al gravar el fuel-oil suponía una medida que beneficiaba al carbón que producía en grandes cantidades aquella provincia, o como una resolución del Tribunal Supremo australiano en 1926 anulaba una regulación análoga del Estado de Australia meridional.

Dejando aparte la compleja problemática de lo que importación o exportación para la jurisprudencia de los Estados Unidos, señalemos la fuerza expansiva que ha tenido en dicho país la llamada cláusula de comercio según lo cual «el Congreso tendrá el poder de regular el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados» (art. I, párrafo 8.º, d. 3).

Con ello se ha atacado en primer término cualquier medida de las autoridades estatales por muy sutil que fuese que significase un procedimiento proteccionista, sin sujetarse a la letra de aquellas medidas, o cuando por cualquier razón sobre una mercancía coincidiera un exceso de imposición o una multiplicidad de cargas derivadas de los diversos Estados.

Aunque acaso fuera de nuestro tema recordemos que las medidas de contingentación de la producción o del mercado pueden caer bajo esta perspectiva. Cosechas, agua natural, gas natural, leche, han sido los productos que en otros países han producido al ser contingentados problemas análogos. vale la pena pensar en la enumeración.

Medidas que aparecen como motivadas por razones sanitarias, fijación de precios máximos o mínimos, o como regulación en materia de transporte o de condiciones laborales, han sido examinados por los Tribunales y en mucho casos consideradas anticonstitucionales.

A nuestro juicio esos planteamientos, y esas soluciones, son en muchos casos trasladables a nuestro campo. La concepción de la unidad del espacio económico nacional ha de ser el criterio básico animador de la interpretación de las normas a la hora de modular el ámbito de competencia de las autoridades autonómicas.

RESUMEN

A nuestro juicio los resultados más significativos de esta modesta investigación son los siguientes:

1. Al Estado corresponde la competencia exclusiva sobre el sistema monetario, es decir, sobre la creación, mercado y valor de todos los medios de pago.

Ello implica entre otras muchas consecuencias dos muy importantes:

- a) Si no hay regulación estatal respecto a un medio de pago en su conjunto o respecto a algún aspecto, ello no puede significar un vacío que puede ser rellenado por la actividad normativa de los Estados autónomos, sino una política determinada de signo liberalizador.
- b) Abarca la totalidad de las competencias precisas para mantener el valor de la moneda, lo que puede implicar incluso la fijación de volúmenes globales de los déficit públicos, aunque sean de las Comunidades autónomas.

2. Al Estado corresponde la competencia exclusiva para regular —cualquiera que sea el rango preciso de sus disposiciones— las bases que ordenan la actividad crediticia y la Banca.

El concepto de bases no está determinado aún ni tiene porqué ser equivalente a la regulación incluida en la llamada Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, si bien puede servir de criterio inspirador.

Dentro de las Bases está por supuesto incluida la definición de lo que es actividad de crédito, institución de crédito y, entre ella, la bancaria.

3. A las Comunidades autónomas les corresponde de acuerdo con los Estatutos hasta hoy refrendados el desarrollo de las futuras leyes de bases, en la medida y forma que éstos establezcan, y en el marco de los principios de libertad de mercado, la política económica general y la política monetaria.

4. A las Comunidades autónomas les corresponde la regulación de:

- a) Instituciones de crédito corporativo, público y territorial dentro de su territorio.
- b) Cajas de Ahorro dentro de su territorio.

La regulación de ambas clases de instituciones será exclusiva de las comunidades en tanto no contradigan las normas básicas de la ordenación del crédito, los principios de libertad de mercado y la política monetaria.

5. En todo caso el ámbito de la competencia de las comunidades es territorial, pero incluso no puede adoptar ninguna medida aplicable a su territorio que directa o indirectamente afecte a la libre circulación de mercancías o bienes (entre ellos el dinero en sus diversas formas) o a la libertad de establecimiento.