

24429 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 176/1982. Sentencia número 96/1984, de 19 de octubre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco y Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begoña Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Antonio Truyol Serra, y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 176/1982, promovido por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, frente al Gobierno del País Vasco, representado y defendido por el Abogado don Pedro José Caballero Lasquibar. El citado conflicto tiene por objeto la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 19 de enero de 1982, por la que se autoriza el folleto de una emisión de obligaciones de «Refinería de Petróleos del Norte, S. A.» (PETRONOR), y la fecha de su lanzamiento. Ha sido ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—En escrito que tuvo entrada en este TC el 21 de mayo de 1982, planteó el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, conflicto positivo de competencia contra la Orden de 19 de enero de 1982, de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, por la que se autorizaba el folleto de una emisión de obligaciones de «Refinería de Petróleos del Norte, S. A.» (PETRONOR), y la fecha de su lanzamiento. La demanda se fundamentaba en los siguientes argumentos:

A) El régimen jurídico aplicable para la aprobación de los folletos de emisión de obligaciones y la determinación de la fecha de lanzamiento se contiene en el Real Decreto 1851/1978, de 10 de julio, y la Orden del Ministerio de Economía de 27 de noviembre de 1979 (a los que debe añadirse el Real Decreto 1847/1980, de 5 de septiembre, y la Orden del Ministerio de Economía y Comercio de 17 de noviembre de 1981), que enumeran una serie de datos que deben reflejarse en dichos folletos para clasificar las características de la emisión y del emisor e informar a los posibles suscriptores.

La importancia que las emisiones tienen para el mercado nacional de capitales exige una valoración y control que evite perturbaciones en los objetivos generales de política financiera y monetaria, por lo que la fecha de emisión se sujeta a autorización administrativa.

B) El Abogado del Estado insiste en la competencia exclusiva del Estado para coordinar la articulación entre los intereses de cada Comunidad y los generales de la Nación, en razón a la responsabilidad de dirigir la política financiera nacional y la política monetaria general trayendo en su apoyo las sentencias de este Tribunal de 16 de noviembre de 1981, 23 de diciembre de 1981 y 1/1982, de 28 de enero. En su virtud, considera que tiene el carácter de base de la ordenación del crédito aquel conjunto de poderes precisos para que los Organos estatales con competencia de política financiera y monetaria generales puedan ejercer esa función de articular los intereses generales y los de cada Comunidad Autónoma.

C) Los artículos 4, 5, 7 y 8 del Real Decreto 1851/1978, que poseen tal carácter básico, son de aplicación directa y no supletoria en la Comunidad Autónoma, considerándose que la competencia para la autorización del folleto de emisión y su fecha de lanzamiento es de carácter estatal y no incluye en las previsiones del artículo 11, número 2, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).

Ello es así porque la emisión de obligaciones en el caso que se debate pretende captar recursos apelando a todo el ahorro nacional, con lo que ello puede entrañar el peligro de desviaciones de flujo de ahorro y desigualdades entre Comunidades Autónomas, peligro que sólo puede evitarse resolviendo la competencia en el Estado para posibilitar una articulación armónica de intereses. A ello debe añadirse que la Administración vasca ha autorizado una captación de recursos de alcance nacional que desborda los límites territoriales de la Comunidad, en infracción de los artículos 11, número 2, y 20, número 6, del EAPV. E igualmente que sería incongruente que cuando la propia Comunidad Autónoma emitiera deuda quedara bajo la coordinación del Estado (artículo 45, número 2, del EAPV) y no sucediera lo mismo en el supuesto que ahora se contempla.

D) No puede olvidarse, por fin, que el control de las emisiones de títulos valores, calificables de oferta pública, es un instrumento esencial de política monetaria y pertenece al ámbito de la ordenación y coordinación de la actividad económica general, que es competencia exclusiva del Estado (artículo 149, número 1, apartados 11 y 13, de la Constitución Española (CE)) al margen de la propia de la Comunidad Autónoma en orden al desarrollo legislativo y de ejecución.

E) En consecuencia, se solicita del TC que declare la titularidad del Estado respecto de la competencia controvertida y

anule la Orden del Consejo de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, objeto del presente conflicto. No obstante ello, no se pide la suspensión de la referida Orden.

Segundo.—Por providencia de 2 de junio de 1982, la Sección Segunda del Pleno de este TC acordó admitir a trámite el escrito presentado y tener por comparecido y parte al Abogado del Estado, dar traslado al Gobierno Vasco y ordenar la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco, lo que tuvo lugar el 15 de junio y 7 de julio, respectivamente.

Tercero.—Por escrito de 7 de julio se persona en el presente conflicto el Gobierno Vasco y formula las siguientes alegaciones:

A) Con carácter previo a la determinación de la competencia debatida se señala que la Orden recurrida debe entenderse conjuntamente con otra de igual fecha por la que se determina la computabilidad en el coeficiente de Fondos públicos de las Cajas de Ahorro de una emisión de obligaciones de «Refinería de Petróleos del Norte, S. A.» (PETRONOR), que no ha sido impugnada. La Orden recurrida se ha dado en base a la competencia ejercida por la Orden no recurrida, dictada a su vez en virtud de las facultades reconocidas por el artículo 7, número 1, b), del Decreto 45/1981, del Gobierno Vasco, que en su momento no fueron discutidas. Se destaca igualmente que la facultad que el artículo 7, número 1, b), reconoce a la Comunidad Autónoma se ejercita en aplicación del artículo 2, número 3, del Real Decreto 2869/1980 de 30 de diciembre, que tiene el carácter de norma «básica» de acuerdo con la sentencia del TC 1/1982, de 28 de enero. Por ello, se rechaza la idea de que se esté debatiendo realmente la posibilidad de que la Orden impugnada haya violado la legislación básica en la materia, sino que el objeto de la demanda no es otro que solicitar del TC que declare que una facultad que entra en el ámbito de la mera actuación administrativa, debe corresponder al Estado.

B) Se niega la posible extraterritorialidad de la disposición impugnada. Únicamente cabe hablar de extraterritorialidad cuando la competencia sólo puede ejercitarse fuera de la Comunidad o puede producir efectos distorsionantes en otra Comunidad Autónoma, debiendo interpretarse en tal sentido la sentencia 1/1982, de 28 de enero.

El llamamiento a las inversiones posibles de todo el Estado, que es lo que caracteriza a la oferta pública, evita el establecimiento de un mercado estanco de capitales, poniendo una barrera inconstitucional a la libre circulación de bienes. De modo que no cabe en el presente caso hablar de extraterritorialidad en el ejercicio de la competencia, sino sólo de efectos extraterritoriales.

C) Entrando a precisar a quien corresponde la competencia de autorizar el folleto, se distingue entre las emisiones que vayan a ser declaradas como computables en el coeficiente de Fondos públicos de las Cajas de Ahorro y las que no lo vayan a ser.

El Real Decreto 2869/1980 establece en su artículo 3º un subcoeficiente de Fondos públicos a favor de las Comunidades Autónomas, que se asigna preceptivamente a los fines de la política económica y financiera de la Comunidad Autónoma, a través de la compra obligatoria por las Cajas de Ahorro de los títulos de renta fija emitidos directamente o calificados por las mismas.

Este subcoeficiente manifiesta la armonización de los distintos intereses en conflicto, es decir, el interés general, respetando un margen de maniobra de la Comunidad Autónoma para poder desarrollar su propia política. Por ello no puede reducirse a cero, atribuyendo al Estado la competencia para autorizar, incluso, las emisiones que se encuadran en los límites del mismo.

Atribuido dicho subcoeficiente a la Comunidad Autónoma y reconocida la capacidad de la misma para declarar computables títulos de renta fija, la Comunidad debe tener también la facultad de autorizar el folleto de emisión y fijar la fecha. En caso contrario, la facultad de llevar a cabo una propia política económica y financiera, quedaría sometida a una situación próxima a la tutela, pudiendo ejercer el Estado una facultad de veto si la autorización es posterior a la declaración de computabilidad o de un filtro injustificado si la autorización del folleto es anterior a la declaración de computabilidad. En ambos casos se trataría de «controles genéricos e indeterminados» declarados inconstitucionales por sentencia de 2 de febrero de 1981.

Así, cuando la Comunidad Autónoma actúa en el marco de la competencia reconocida en el artículo 3 del reiterado Decreto, la autorización del folleto y la fecha de emisión debe corresponderle a ella. La autorización de la emisión impugnada no afecta al funcionamiento global del sistema financiero, al insertarse en el marco del coeficiente de Fondos públicos de las Cajas de Ahorro, con sede en Euskadi. Negar competencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco para actuar y decidir en este marco fijado por el propio Estado, es vaciar de contenido el propio Real Decreto 2869/1980.

D) En lo que afecta a la fecha de emisión, la facultad corresponde al Gobierno Vasco, puesto que está decidiendo sobre la utilización de su subcoeficiente. La coordinación necesaria puede resolverse estableciendo fechas a través de los Organos correspondientes para que las distintas Comunidades emitan o califiquen títulos de renta fija perjudicando a unos en

beneficio de otros. Pero lo que no se puede pretender es que la inacción del Estado en este terreno termine por perjudicar los intereses de las distintas Comunidades al impedir de hecho el ejercicio de sus competencias constitucionales.

El Por todo ello, el representante del Gobierno Vasco solicita que se desestime la demanda presentada y se confirme que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, declarando, en consecuencia, la constitucionalidad de la Orden recurrida.

Quinto.—Por providencia de 11 de octubre de 1984, el Pleno señaló para la deliberación y votación del presente recurso el día 18 del mismo mes y quedando éstas concluidas.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—La cuestión que se debate en el presente conflicto positivo de competencia reside en determinar a quién le han sido atribuidas y le corresponde por tanto ejercer las competencias en orden a autorizar los folletos de emisión pública de valores de renta fija por parte de sociedades anónimas y demás Entidades públicas y privadas en los supuestos calificados de «oferta pública», así como fijar la fecha de su puesta en circulación, y, en consecuencia, determinar en concreto si la Orden de 19 de enero de 1982 del Departamento de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la que se ha autorizado el folleto de una emisión de obligaciones de «Refinería de Petróleos del Norte, S. A.» (PETRONOR), y su fecha de lanzamiento ha sido dictada respetando el orden de competencias establecido por la CE y el EAPV.

Segundo.—Es necesario fijar previamente el marco constitucional y estatutario directamente aplicable al supuesto que contemplamos. El artículo 149, número 1, regla 11, de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva de establecer las «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros». Mientras que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha asumido, en virtud del artículo 11, número 2, a), del EAPV, las competencias del desarrollo «legislativo y la ejecución dentro de su territorio, de las bases, en los términos que las mismas señalen», en materia de «ordenación del crédito, banca y seguros». Está claro, pues, que en la ordenación del crédito —materia a la que principalmente se refiere el presente conflicto de competencia— la fijación de las bases corresponde en exclusiva al Estado, y su desarrollo legislativo y ejecución a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos que señalen dichas bases.

Tercero.—Pero esta distribución de competencias en materia de ordenación del crédito debe ser enmarcada, a su vez, en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada «constitución económica», a la que este TC ha hecho referencia en su sentencia 1/1982, de 28 de enero (conflictos positivos de competencia números 83 y 191/1981 acumulados) y especialmente en la exigencia de la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado.

Una de las manifestaciones de dicha unidad es el principio de unidad del mercado —y, por lo tanto, del mercado de capitales—, reconocido implícitamente por el artículo 139, número 2, de la CE, al disponer que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen (...) la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

Otra manifestación de esa unidad de orden económico es la exigencia, ya señalada por este TC en su sentencia antes citada, de la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional, al servicio de una serie de objetivos de carácter económico fijados por la propia CE (artículos 40, número 1; 130, número 1; 131, número 1, y 138, número 1).

La CE, al disponer en su artículo 149, número 1, las competencias que podrán asumir en un principio las Comunidades Autónomas (aunque es forzoso reconocer que, en virtud del artículo 15, número 1, y la disposición transitoria primera de la CE, los límites de competencias asumibles desde un principio por la Comunidad Autónoma del País Vasco son los establecidos por el artículo 149, y no por los del artículo 148 de la CE), se refiere en su párrafo 13 al «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional», y, también al servicio de esa unidad del orden económico, se atribuyen por la CE al Estado diversas competencias en materias económicas. Es en este sentido como deben interpretarse las competencias estatales previstas en el artículo 149, número 1, regla 11, de la CE, es decir, como instrumentos al servicio de una política monetaria y crediticia única, y, por lo tanto, de una política económica común. En relación con una materia —el sistema monetario—, dicho precepto constitucional atribuye al Estado como exclusivas todas las competencias que atañen a la misma; en relación con las otras materias —crédito, banca y seguros— el constituyente ha estimado suficiente para garantizar la unidad de la política económica el reservar al Estado la competencia exclusiva de fijar las «bases de su ordenación».

El propio EAPV, al referirse en su artículo 10, número 25, a la «competencia exclusiva» de la Comunidad Autónoma en las materias de «promoción, desarrollo económico y planificación», establece que el ejercicio de tal competencia deberá tener lugar «de acuerdo con la ordenación general de la economía».

Al fijar dicho EAPV (artículo 10, número 26), las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de «instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro»,

no sólo las encuadra «en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banca dicte el Estado», sino también en el de la política monetaria general. Del mismo modo, el artículo 45 del EAPV, al autorizar a la Comunidad Autónoma del País Vasco la emisión de deuda pública, dispone en su apartado 2 que «el volumen y características de las emisiones se establecerán de acuerdo», no sólo «con la ordenación general de la política crediticia», sino también «en coordinación con el Estado», habiéndose referido también este TC a tales limitaciones de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de deuda pública y a los principios de que aquéllas derivan en su sentencia de 2 de febrero de 1984 (Conflicto Positivo de Competencia número 241/1982).

Este mismo principio de vinculación del ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma a una política económica y, concretamente, monetaria y crediticia común, no tiene por qué limitarse al ámbito del «crédito corporativo, público y territorial» o de la «deuda pública» a que se refieren, respectivamente, el artículo 10, números 26 y 45, del EAPV, sino que debe estar presente, según se desprende de lo dicho hasta ahora, en toda la actividad autonómica de ordenación del crédito. No es óbice para ello el que el artículo 11, número 2, a), del EAPV no se refiera expresamente a tal límite de las competencias de la Comunidad en materia de crédito; pues la propia redacción de dicho precepto, al hacer referencia expresa a que el desarrollo legislativo y la ejecución de las «bases» habrán de tener lugar «en los términos que las mismas señalen», lo que hace es subrayar en este caso la especial vinculación de las competencias normativas y de ejecución de la Comunidad Autónoma en materia de crédito a una política crediticia común que habrá de formular el Estado mediante dichas «bases».

Pero debe señalarse, además, que esa política monetaria y crediticia general no es solamente susceptible de ser establecida por vía normativa. Sino que, como esta TC ha declarado ya en la sentencia antes citada de 28 de enero de 1982, la consecución de intereses generales perseguidos por la ordenación estatal del crédito exigirá en ocasiones, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, que el Gobierno de la Nación proceda a la concreción e, incluso, a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito. Pues al Gobierno de la Nación corresponde la dirección de la política monetaria y financiera general, como parte de la política del Estado (artículo 97 de la CE).

Cuarto.—El Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco reclama para sí en exclusiva las competencias objeto del presente conflicto por entender que las mismas derivan de lo dispuesto en el artículo 7, número 1, b), del Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, de 18 de marzo, «sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco», que habría sido dictado en aplicación del artículo 2, número 1, 3.º, del Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, norma estatal que, de acuerdo con la sentencia de este TC número 1/1982, de 28 de enero, tiene la consideración de básica. Lo que lleva al Gobierno Vasco a afirmar que la Orden objeto del presente conflicto de competencia no puede ser desvinculada de otra Orden no impugnada de la misma fecha por la que el Departamento de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha determinado la computabilidad en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro de una emisión de obligaciones de «Refinería de Petróleos del Norte, S. A.» (PETRONOR).

Pero es preciso señalar que si el artículo 7, número 1, b), del Decreto del Gobierno Vasco número 45/1981, y del artículo 2, número 1, 3.º, del Real Decreto 2869/1980 mencionados pueden derivar determinadas facultades de la Comunidad Autónoma del País Vasco en orden a la calificación de títulos de renta fija como computables en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro, en modo alguno se refieren tales disposiciones a facultad alguna, ni estatal ni autonómica, en orden a autorizar los folletos de emisión de tales valores o a fijar la fecha de su puesta en circulación. El que la Orden de 19 de enero de 1982 determinando computables en el coeficiente de fondos públicos las obligaciones de PETRONOR haya podido ser dictada dentro del ámbito de competencias propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco no prejuzga la adecuación a dicho ámbito competencial de la otra Orden de la misma fecha autorizando el folleto y la fecha de emisión de dichas obligaciones. Las facultades necesarias para dictar esta última Orden derivarán, en todo caso, de la normativa específica aplicable en la materia, que pasamos a analizar a continuación.

Quinto.—El Real Decreto 1851/1978, de 10 de julio, que regula el anuncio y puesta en circulación de títulos de renta fija es una norma preconstitucional y obviamente prestatutaria, lo cual no es óbice para que pueda entenderse vigente e, incluso, para que pueda contener preceptos que pudieran considerarse constitutivos de «bases» de la ordenación del crédito.

En dicho Real Decreto se estableció como preceptiva en las emisiones calificadas de «oferta pública» la autorización previa por el entonces Ministerio de Economía y la difusión de folletos de emisión, con el objeto de establecer garantías para que todos los demandantes de títulos de renta fija pudieran tener acceso a su suscripción. Por Orden de 27 de noviembre de 1978 se determinó el formato y contenido de tales folletos, atribuyéndose la facultad de aprobarlos a la Dirección General de Política Financiera (artículo 2) y disponiendo que las Entidades bar

carías deben presentarlo para su aprobación en el Banco de España. Por Real Decreto 1847/1980, de 5 de septiembre, por el que se regula la información financiera de las Entidades emisoras de títulos —valores que están o pretenden estar admitidos a cotización oficial— se generó el requisito de la publicación del folleto de emisión a otros títulos disponiendo que su presentación para ser aprobado debe ser efectuada ante la correspondiente Junta Sindical de la Bolsa (artículo 4) y autorizando al Ministerio de Economía a delegar a las Juntas Sindicales de las Bolsas Oficiales de Comercio la autorización del contenido de los folletos. Y por Orden de 17 de noviembre de 1981 se homogeneizó el contenido de ambos folletos —el regulado en el Real Decreto 1851/1978 y el previsto en el Real Decreto 1847/1980—, delegándose la facultad de autorizarlos, en determinados supuestos, en las Juntas Sindicales de las Bolsas Oficiales de Comercio (artículo 1, números 2 y 3) y exigiéndose para la autorización en ciertos casos el informe vinculante previo del Banco de España (artículo 1, número 3).

Por lo que respecta a la fijación de la fecha de emisión de los títulos de renta fija, en el artículo 5.º del mencionado Real Decreto 1851/1978 se dispuso que sobre la misma resolvería el entonces denominado Ministerio de Economía. Y en la Orden también mencionada de 17 de noviembre de 1978 se estableció que fuera la Dirección General de Política Financiera quien resolviera sobre la fecha de emisión.

Sexto.—A la vista de las normas estatales señaladas en el apartado anterior, cabe decir que en las mismas se contienen, no sólo preceptos que podrían obtener la consideración de «bases» de la ordenación del crédito, sino —en defecto de normas de desarrollo legislativo dictadas por la Comunidad Autónoma— el régimen jurídico íntegro referente al contenido y a la autorización de los folletos de emisión. Mediante tales normas trata de establecer un sistema de información que garantice la transparencia informativa del mercado de valores, dentro de una política económica tendente —como se expresaba en la exposición de motivos del Real Decreto 1851/1978— a liberalizar nuestro sistema financiero, potenciando el funcionamiento de los mecanismos de mercado dentro del mismo.

Por otra parte, como autorizar es una decisión perteneciente al ámbito de la ejecución, la autorización de los folletos de emisión no es otra cosa que la ejecución de las normas que regulan su contenido. Por lo que, al corresponder a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud del artículo 11, número 2, a), del EAPV, la ejecución dentro de su territorio de las bases de ordenación del crédito, en los términos que las mismas señalan y no habiéndose dictado su regulación por normas postconstitucionales, es claro que en la situación legislativa actual y dado el carácter instrumental de la competencia de autorización del folleto, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco dicha autorización. La propia redacción del artículo 11, número 2, del EAPV subraya, como ya se ha indicado, la estricta vinculación de esta competencia de ejecución a las normas estatales por las que se establecen las «bases». Y ello garantiza, además, la unidad de la política crediticia, que tendrá por lo tanto su cauce de actuación en la formulación por el Estado de las «bases» a que deban ajustarse el desarrollo legislativo y la ejecución autonómicas.

Carecen de eficacia para negar a la Comunidad Autónoma su competencia para aprobar el folleto de emisión los diversos argumentos formulados por el Abogado del Estado en torno a los posibles efectos extraterritoriales del ejercicio de aquélla. Pues es precisamente la unidad económica de España, a que antes se ha hecho referencia, la que mantiene siempre abierta la posibilidad de que, cualquier actuación en materia económica realizada válidamente por cada Comunidad Autónoma dentro de su propio territorio y en uso de sus legítimas competencias, pueda producir alguna consecuencia fuera de dicho territorio. Por lo que negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente —como ha señalado este TC en su sentencia de 18 de noviembre de 1981 (Rec. inconstitucional 184/1981)— a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación. Por otra parte, la adecuada articulación entre el interés general y el de la Comunidad Autónoma queda garantizada, en el presente caso, por la referida vinculación de la actividad autonómica a las bases de la ordenación del crédito.

Tampoco pueda estimarse, como pretende el Abogado del Estado, que la Orden objeto del presente conflicto de competencia haya infringido el apartado 13 del artículo 148, número 1, de la CE, por el motivo de que el Departamento de Economía y Hacienda del País Vasco haya autorizado el folleto de emisión. Dicho apartado 13 atribuye al Estado la competencia exclusiva en lo referente a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»; mientras que la aprobación por la Comunidad Autónoma del folleto de emisión, ni constituye una actividad de planificación, ni mucho menos ha podido invadir la competencia estatal de establecer las bases y coordinar en materia de planificación general. Y de lo dicho hasta ahora se deduce que tampoco ha infringido la aprobación por la Comunidad Autónoma del País Vasco del folleto de emisión los demás preceptos constituciona-

les y estatutarios (artículos 148, número 1, regla 11 de la CE, y 11, número 2, a), del EAPV, citados como infringidos por el Abogado del Estado.

Séptimo.—La autorización por la Orden de 19 de enero de 1982 de la fecha de lanzamiento de las obligaciones debe obtener, sin embargo, un tratamiento distinto.

En efecto, aunque ni el Real Decreto 1851/1978 (artículos 5.º, 7.º y 8.º) ni la Orden de 27 de noviembre de 1978 (artículos 2.º y 4.º), por los que se regula tal autorización, hacen referencia expresa a ello, es evidente que la fijación de la fecha de emisión es un instrumento de primer orden al servicio de la política monetaria y crediticia general. Está claro que la autorización de tal fecha apenas tiene incidencia en la «transparencia informativa» buscada con la aprobación de los folletos de emisión, mientras que la tiene en grado sumo en lo referente a la determinación del volumen global de las emisiones a lo largo del tiempo. Y es de señalar que, mientras las disposiciones vigentes permiten que en la aprobación del folleto pueden tomar parte órganos e instituciones distintos del Ministerio de Economía (y, dentro de él, de la Dirección General de Política Financiera), tales como las Juntas Sindicales de las Bolsas Oficiales de Comercio o el Banco de España, la facultad de resolver sobre la fecha de emisión se reserva en todo caso al Ministerio de Economía (Dirección General de Política Financiera), todo lo cual pone de relieve el interés de garantizar una dirección unitaria en esta materia concreta.

Puede afirmarse incluso, que la fijación de la fecha de emisión no constituye propiamente una situación de ejecución de las normas vigentes —pues en éstas no se contienen preceptos o criterios a los que deba ajustarse tal fijación—, sino una decisión de política económica. Y que resolver sobre la fecha de lanzamiento desborda el ámbito estricto de la «ordenación del crédito», incidiendo en el más amplio de la política monetaria y financiera.

De ahí que no quepa incluir la facultad de resolver sobre la fecha de emisión de los títulos de renta fija entre las competencias de ejecución «de las bases, en los términos que las mismas señalan», a que se refiere el artículo 11, número 2, del EAPV. Y que tal facultad, al formar parte de las competencias en materia de política monetaria general, debe considerarse de titularidad estatal, por lo que la Orden de 19 de enero de 1982 está viciada de incompetencia en lo referente a la autorización de la fecha de lanzamiento de la emisión.

Todo ello, sin perjuicio de que una futura regulación estatal de esta materia concreta pudiera establecer unas bases a que la Comunidad Autónoma ajustase determinadas actuaciones de ejecución e incluso de desarrollo legislativo, o bien crear unos mecanismos de coordinación al servicio de una política monetaria y financiera común en los que pudiera participar dicha Comunidad Autónoma.

Octavo.—Ha de analizarse, por último, la pretensión de la parte demandante de que se acuerde la nulidad de la Orden de 19 de enero de 1982 impugnada, pretensión que, según se deduce de lo hasta ahora considerado, sólo debe ser acogida parcialmente en lo referente a la autorización por dicha Orden de la fecha de lanzamiento.

La necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya anulación afectaría a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos, conduce en este caso, en aplicación del artículo 66 de la LOTC, a que la declaración de nulidad no implique alteración alguna de las situaciones de hecho o de derecho que hayan podido crearse al amparo de la Orden de 19 de enero de 1982 del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco.

FALLO

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

Ha decidido:

Primero.—Que la competencia controvertida respecto a autorizar el folleto de emisión de las obligaciones de «Refinería de Petróleos del Norte, S. A.» (PETRONOR), corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Segundo.—Que la competencia controvertida relativa a autorizar la fecha de la emisión corresponde al Estado.

Tercero.—Declarar la nulidad de la Orden de 19 de enero de 1982, del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, en cuanto autoriza la fecha de emisión, sin que ello implique alteración alguna respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma.

Publiquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 19 de octubre de 1984.—Firmado: Manuel García Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez Ferrer-Morant.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.