

## I.1. DERECHO FINANCIERO

### LA ECONOMÍA DE EXTREMADURA EN LA PROPUESTA DE LEY SOBRE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA

Por el Dr. CLEMENTE CHECA GONZÁLEZ  
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario*  
*Consejero del Consejo Consultivo de Extremadura*

#### **Resumen**

Se analizan en este artículo los preceptos de la Propuesta de Ley sobre reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura dedicados a la economía de Extremadura, analizándose los principios generales aplicable en la materia, la planificación económica, el sector público y las entidades financieras, materia ésta en la que se también se efectúan unas breves consideraciones sobre la incidencia que sobre las competencias de las Comunidades Autónomas supone la implantación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria efectuada por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

#### **Abstract**

This article discusses the provisions of the Proposal Law on reform of the Statute of Autonomy of Extremadura dedicated to the economy of Extremadura, analyzing the general principles applicable to the matter, economic planning, public sector and financial institutions, about this topic it also makes some brief thoughts on the impact on the powers of the Spanish Autonomous Communities that involves the introduction of the Fund for the Orderly Banking Restructuring by Real Decreto-ley 9/2009, of June 26, for the bank restructuring and strengthening the own resources of the credit entities.

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. PRINCIPIOS GENERALES
  - 1. SUBORDINACIÓN DE LA RIQUEZA REGIONAL AL INTERÉS GENERAL
  - 2. LIBERTAD DE EMPRESA
  - 3. RECONOCIMIENTO DE LA INICIATIVA PÚBLICA
  - 4. FOMENTO DE UNA SERIE DE ACTIVIDADES CON TRASCENDENCIA ECONÓMICA
- III. PLANIFICACIÓN ECONÓMICA
- IV. SECTOR PÚBLICO
- V. ENTIDADES FINANCIERAS

## I. INTRODUCCIÓN

El título VI de la Propuesta de Ley sobre reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura se ocupa «De la economía y de la Hacienda», y se integra por tres capítulos.

El primero de ellos, único del que me voy a ocupar en las páginas siguientes, se destina a la «Economía de Extremadura, y en sus cuatro artículos trata, respectivamente, los «Principios generales» (art. 73), la «Planificación económica» (art. 74), el «Sector Público» (art. 75) y las «Entidades financieras» (art. 76).

## II. PRINCIPIOS GENERALES

El art. 73 de dicha Propuesta se establecen los principios generales aplicables a la economía de Extremadura, señalándose en su apartado 1 que toda la riqueza de la región, en sus distintas formas y cualquiera que sea su titularidad, se subordina al interés general, añadiéndose que se protege la libertad de empresa y que se reconoce de forma plena la iniciativa pública en la actividad económica.

Y en su apartado 2 se indica que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura fomentarán y, en su caso, regularán la participación de los agentes sociales y económicos en organismos e instituciones con funciones de desarrollo de Extremadura, que se propiciará la constitución y desarrollo de sociedades de economía social, y que se protegerá el trabajo autónomo.

### I. SUBORDINACIÓN DE LA RIQUEZA REGIONAL AL INTERÉS GENERAL

La afirmación de que toda la riqueza de la región, en sus distintas formas y cualquiera que sea su titularidad, se subordina al interés general, entronca con lo dispuesto por el art. 128 de la Constitución, precepto que es uno de los que destinados a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, tal como se declaró por la S.T.C. 1/1982, de 28 de enero, en la que se afirmó:

«En la Constitución Española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Este marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de

aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución cuyo preámbulo garantiza la existencia de “un orden económico y social justo” y cuyo artículo 2.º establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128, entendido en su totalidad; el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros».

Lo dispuesto en ambos preceptos: 128 de la Constitución y 73 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura, constituyen aplicaciones directas de lo establecido por el art. 33 de la Constitución, en el que, luego de señalar en su apartado 1 que: «Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia», se indica en su apartado 2 que: «La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes», representando estos preceptos un equilibrio, basado en el principio de solidaridad social, en la tensión existente entre el reconocimiento del interés individual del propietario y los intereses colectivos.

Tal función social de la propiedad privada –que tienen un indudable valor jurídico, por su expresa inserción en el art. 33.2 de la Constitución, no pudiendo, por tanto, negarse su trascendencia normativa– es un elemento estructural de la misma, y así se señaló con total rotundidad en la S.T.C. 37/1987, de 26 de marzo, en la que se declaró:

«(...) la referencia a la “función social” como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir».

La función social de la propiedad privada no es, pues, un mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una parte integrante del derecho mismo, de tal suerte que utilidad individual y función social definen, en consecuencia, el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes, y así se ha afirmado por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, pudiendo citarse, por ejemplo, en este sentido sus Sentencias 227/1988, de 29 de noviembre y 170/1989, de 19 de octubre.

En la primera de ellas se señaló:

«Cierto es que no puede desconocerse por el legislador el contenido esencial del derecho de propiedad a la hora de regularlo o de establecer limitaciones al mismo, ya que en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aunque predicada por la

norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente. Pero no puede olvidarse tampoco que la fijación del contenido esencial del derecho de propiedad no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que en cada derecho patrimonial subyace, sino que debe incluir igualmente la dimensión supraindividual o social integrante del derecho mismo».

Y en la segunda de las mencionadas, la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, todavía de manera más clara, se indicó:

«(...) a partir de la doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, se ha señalado respecto del derecho de propiedad que la fijación de su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo».

Esta modulación de los derechos de propiedad de los titulares individuales –derechos que en modo alguno son reductos intangibles, como se resaltó por la S.T.C. 301/1993, de 21 de octubre–, en aras a la eficaz salvaguardia de la función social de la propiedad, no supone, acorde con lo expuesto, una privación singular del derecho a sus titulares, sino que constituye, simplemente, «una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior», modificación que el legislador puede, y debe, adoptar, para así tener adecuadamente en cuenta las exigencias del interés general, tal y como, entre otras, se ha declarado por las S.S.T.C. 227/1988, de 29 de noviembre y 41/1990, de 15 de marzo.

Esta incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario es un hecho hoy admitido, aceptado y asumido por la normativa, la jurisprudencia, la doctrina y la generalidad de los ciudadanos, como se manifestó de forma palmaria en la S.T.C. 37/1987, de 26 de marzo –y en análogo sentido, *v. gr.*, S.S.T.C. 319/1993, de 30 de noviembre y 89/1994, de 17 de marzo–, en donde se puede leer lo siguiente:

«(...) esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito. Por otra parte, no cabe olvidar que la incorporación de tales exigencias a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución, y de cuya eficacia normativa no es posible substraerse ... (F.J. 2.º)».

En definitiva, y como corolario de lo expuesto, hay que afirmar:

- a) Por una parte, que puede reputarse correcto decir que la propiedad «tiene» una función social, cumple una función social: esto es, no es un derecho que pueda construirse como si estuviera en juego sólo el interés de un individuo propietario, como si la única «ley» que rige la utilización de los bienes fuera el interés del propietario, sino que, por el contrario, la propiedad debe ser construida (esto es, debe delimitarse su contenido) de modo que se tenga en cuenta la necesidad de utilizar los bienes también en interés de la colectividad, justificando la idea de función social la existencia de límites a la utilización «egoísta» de los bienes, y también la imposición al propietario de *deberes*, para asegurar su utilización conforme a los intereses de la colectividad.
- b) Y, por otra, que no es posible en modo alguno seguir concibiendo la propiedad privada en la actualidad «como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348.1 del Código Civil» –así se indicó de forma concluyente en la S.T.C. 37/1987, de 26 de marzo–, en el cual, sin embargo, y conviene recordarlo, si bien se configura a la propiedad como «el derecho de gozar y disponer de una cosa», ya se eliminó, sin embargo, la expresión «de la manera más absoluta», que aparecía recogida en el art. 544 del *Code Civil* de Napoleón, del que traía causa directa, y se añadió, por el contrario, la frase final «sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», de donde se infiere que nuestro Código Civil ya admitió sin ambages la posibilidad no sólo de que las leyes introduzcan restricciones y limitaciones negativas en el contenido o en el ejercicio del derecho de propiedad, sino también de que las mismas puedan imponer el establecimiento, en su caso, de cargas, deberes y obligaciones positivas para el propietario.

Con ello se aprecia que el Código Civil ya suavizó sobremanera las notas de la visión individualista del derecho de propiedad, y se dotó al concepto de una mayor flexibilidad para así hacer más factible el alcanzar una mejor composición de intereses entre los propietarios individuales y la colectividad; permitiendo, en suma, la integración del interés social, a través de las leyes, en el concepto de dominio, lo que ha permitido resolver con cierta flexibilidad y abierto espíritu los problemas generados por una sociedad en permanente cambio y evolución, facilitando, por otro lado, su más armónica conciliación con las directrices jurídicas del Estado social y democrático de Derecho proclamado en el art. 1 de nuestra Constitución.

Por todo lo expuesto es remarcable, en suma, la importancia de la idea de la función social sobre la base de su idoneidad para operar de manera directa sobre el derecho de propiedad, lo que supone, en síntesis, que ello ha conllevado un cambio en el esquema tradicional desde el momento en que el ordenamiento

prevé que el ejercicio de las facultades no se dirija sólo a la satisfacción del interés (privado) del titular, sino que también se oriente a la satisfacción de exigencias más generales de la sociedad en su conjunto, por lo que, por consiguiente, ya no existe una atribución abstracta e incondicionada de facultades, sino una atribución para que el titular realice actividades o emplee sus bienes en el sentido determinado por las Leyes.

## 2. LIBERTAD DE EMPRESA

La protección a la libertad de empresa que se recoge en el art. 73.1 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura constituye el reflejo de lo señalado por el art. 38 de la Constitución, en el que se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

Así se indica también en, por ejemplo, los arts. 45.5 de la L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 157 de la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 99 de la L.O. 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

La libertad de empresa es un derecho muy fuertemente condicionado por el legislador, tanto estatal como autonómico –puesto que las Comunidades Autónomas también, como es obvio, delimitan, o pueden hacerlo, dicha libertad al ejercer sus competencias–, el cual está autorizado para intervenir en múltiples aspectos relacionados con la actividad empresarial, pudiéndose citar a título meramente ejemplificativo los siguientes:

- a) En razón del contenido económico de la actividad: ordenación de la banca, del seguro, de las empresas agropecuarias, etcétera.
- b) En atención a los caracteres subjetivos de las empresas, por ejemplo si son sociedades que cotizan en bolsa, o si son cooperativas.
- c) En función del criterio del resultado económico de la empresa, aspecto este que es relevante, *v. gr.*, en relación con las subvenciones con control del resultado, para las desgravaciones, para los incentivos, etcétera.
- d) Y para reglamentar la circulación de los productos, importación, calidad, homologación, precios, etcétera.

En definitiva, es evidente, y conviene resaltarlo, que en pocos derechos fundamentales la capacidad de conformación del legislador juega un papel tan destacado como acaece en relación con el derecho a la libertad de empresa, siendo ello la consecuencia natural de la «función social» que también la libertad de empresa ha de cumplir, de tal suerte que los particulares sólo podrán oponer frente al legislador su derecho a la libertad de empresa cuando la medida adoptada por éste no sea adecuada al fin del interés general que siempre tiene que justificar la misma, o la limitación o restricción operada resulte desproporcionada para la consecución del fin buscado.

### 3. RECONOCIMIENTO DE LA INICIATIVA PÚBLICA

El reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica que se contiene en el art. 73.1 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura es un reflejo directo de lo señalado por el art. 128.2 de la Constitución, recogién dose también como uno de los principios y objetivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía la iniciativa pública, junto a la economía social de mercado, en el art. 157.1 de la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Como se ha señalado por la doctrina –aunque, como es obvio, no de forma unánime, ya que existen muchos autores críticos con este mandato–, esta prescripción normativa supone la superación del principio de subsidiariedad y su sustitución por el principio de complementariedad o de coactividad económica, según el que tanto la iniciativa privada, a la que se alude, como ya se manifestó, en el art. 38 de la Constitución, como la iniciativa pública se hallan plenamente reconocidas.

En suma, si bien en la Constitución se reconoce la autonomía de la actividad económica privada, ello no debe interpretarse, en modo alguno, como una prohibición o interdicción de los poderes públicos para intervenir en la economía y realizar una ordenación reguladora de ésta.

De acuerdo con ello, unos y otros sujetos, privados o públicos, pueden iniciar toda clase de empresas o actividades económicas, siempre que, en cualquier caso, ambos respeten las reglas de la competencia y actúen en régimen de igualdad, a lo cual se ha añadido, como requisito que parece lógico –ya que es evidente que la misión de los poderes públicos no es la de dedicarse a producir bienes o servicios– que para que se produzca la iniciativa pública en este ámbito es preciso que ello venga demandado y exigido por una causa o razón de interés público, causa en la que encuentra su legitimidad.

### 4. FOMENTO DE UNA SERIE DE ACTIVIDADES CON TRASCENDENCIA ECONÓMICA

Por último, este art. 73 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura, encomienda a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura el fomento y, en su caso, regulación, de una serie de tareas, tales como auspiciar la participación de los agentes sociales y económicos en organismo e instituciones con funciones de desarrollo de Extremadura, propiciar la constitución y desarrollo de sociedades de economía social, y promover y proteger el trabajo autónomo.

Todas son elogiab les medidas que, de concretarse de forma eficaz, redundarán en la consecución de un mejor nivel de desarrollo económico de Extremadura, ya que es evidente que cuantos más organismos e instituciones, participados por los agentes sociales y económicos más representativos, encargados de alentar e intentar conseguir las metas propuestas existan, cuantas más entidades de



economía social se creen, o cuantos más trabajadores autónomos puedan ejercer su actividad con menos riesgos que los que ahora tienen que afrontar, mejor será para el conjunto de nuestra región.

El término «economía social» que figura tanto en este art. 73 como en el 9.1.17 es nuevo en este Estatuto; pero no es novedoso en el ámbito económico y social español, en el que desde hace tiempo se viene utilizando este concepto, que se ha configurado como el tercer gran sector de la economía, contribuyendo de forma decisiva, desde la sociedad civil, a la construcción del Estado social, al desempeñar un importante papel a favor del empleo y al posibilitar el logro de mayores niveles de cohesión y bienestar social, con una clara incidencia sobre el desarrollo local.

Todos estos objetivos son asimismo alentados por el art. 129.2 de la Constitución, al señalarse en él que los poderes públicos fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas, que son una parte, seguramente la más significativa, de las entidades que desarrollan su actividad en el marco de la economía social; así como también, por ejemplo, por los arts. 45.5 de la L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se señala que la Generalitat debe fomentar la acción de las cooperativas y las sociedades laborales y debe estimular las iniciativas de la economía social, y 157.4 de la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el que se señala que la política económica de Andalucía promoverá la capacidad emprendedora y de las iniciativas empresariales, incentivando especialmente, entre otras, la actividad de la economía social, añadiéndose en el apartado 2 de su art. 163 que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma fomentarán las sociedades cooperativas y otras formas jurídicas de economía social, mediante la legislación adecuada, y en su art. 172.2 que serán objeto de atención preferente, en las políticas públicas, las cooperativas y demás entidades de economía social.

La protección del trabajo autónomo, o por cuenta propia, es otra de las novedades de esta Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura, y hay que elogiar que en él se recoja este mandato a los poderes públicos extremeños, ya que ello contribuirá a mejorar la situación de este importante colectivo de personas, en la línea ya emprendida por la Ley 20/2007, de 11 de julio, por la que se regula el Estatuto del trabajo autónomo, que es el primer ejemplo de regulación sistemática y unitaria del trabajo autónomo en la Unión Europea.

Como con acierto se señala en dicha Ley, la figura del trabajador autónomo actual no coincide con la de hace algunas décadas. A lo largo del siglo pasado el trabajo era, por definición, el dependiente y asalariado, ajeno a los frutos y a los riesgos de cualquier actividad emprendedora. Desde esa perspectiva, el autoempleo o trabajo autónomo tenía un carácter circunscrito, en muchas ocasiones, a actividades de escasa rentabilidad, de reducida dimensión y que no precisaban de una fuerte inversión financiera, como por ejemplo la agricultura, la artesanía o el pequeño comercio.

Hoy la situación es diferente, pues el trabajo autónomo prolifera en países de elevado nivel de renta, en actividades de alto valor añadido, como consecuencia de los nuevos desarrollos organizativos y la difusión de la informática y las telecomunicaciones, y constituye una libre elección para muchas personas que valoran su autodeterminación y su capacidad para no depender de nadie.

Y esta circunstancia ha originado que en los últimos años sean cada vez más importantes y numerosas en el tráfico jurídico y en la realidad social, junto a la figura de lo que podríamos denominar autónomo clásico, titular de un establecimiento comercial, agricultor y profesionales diversos, otras figuras tan heterogéneas, como los emprendedores, personas que se encuentran en una fase inicial y de despegue de una actividad económica o profesional, los autónomos económicamente dependientes, los socios trabajadores de cooperativas y sociedades laborales o los administradores de sociedades mercantiles que poseen el control efectivo de las mismas.

Estamos, pues, en presencia de un amplio colectivo que realiza un trabajo profesional arriesgando sus propios recursos económicos y aportando su trabajo personal, y que en su mayoría lo hace sin la ayuda de ningún asalariado.

Se trata, por consiguiente, de un colectivo que demanda un nivel de protección social semejante al que tienen los trabajadores por cuenta ajena.

Y para la eficaz consecución de tan loable objetivo no cabe duda que medidas como las recogidas en este art. 73 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura, ordenando a sus poderes públicos que promuevan y protejan el trabajo desarrollado por estas personas deben estimarse como muy útiles y necesarias, por lo que sólo plácemes debe merecer el haber acogido la consecución de dicho fin en tan importante norma como es el Estatuto de Autonomía.

Similar política de protección a este colectivo se recoge también en, por ejemplo, el art. 45.5 de la L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se indica que la Generalitat debe proteger especialmente la economía productiva, la actividad de los emprendedores autónomos y la de la pequeña y media empresas, y en el art. 157.4 de la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el que se señala que la política económica de Andalucía promoverá la capacidad emprendedora y de las iniciativas empresariales, incentivando especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social y la de los emprendedores autónomos, añadiéndose en su art. 172.1 que una ley del Parlamento de Andalucía regulará las políticas de apoyo y fomento de la actividad del trabajador autónomo.

### III. PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

En el apartado 1 del art. 74 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura se indica que la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá,

mediante ley, planificar la actividad económica regional, en el ámbito de la planificación general del Estado, y prestando especial atención a las necesidades de desarrollo sostenible y del medio rural.

Y en su apartado 2 se dispone que la Comunidad Autónoma de Extremadura intervendrá en la elaboración de los planes y programas económicos del Estado que afecten a Extremadura, pudiendo también elaborar y remitir al Gobierno de España propuestas referentes a competencias, empresas o servicios públicos estatales.

Estas afirmaciones constituyen un correcto desarrollo estatutario de lo establecido por el art. 131 de la Constitución, en el que se señala que el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y riqueza, y su más justa distribución.

Este precepto supuso elevar a rango constitucional la utilización de un instrumento que ya había adquirido visos de normalidad con los conocidos planes de desarrollo económico y social.

Se trata de un sobresaliente exponente de la actividad interventora de los poderes públicos en la economía, que debe interpretarse en armonía con la libertad de empresa y el marco económico de mercado en el que debe desarrollarse aquélla.

Por esta razón el sistema de planificación que la Constitución consagra no puede tener carácter vinculante, sino sólo indicativo, lo que no empece la vinculatoriedad de la planificación para el sector público económico, así como para aquellas empresas que de forma voluntaria se adhieran o supediten al plan.

Similar criterio se acoge en el art. 74.1 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura en aras a la planificación de la actividad económica regional, que en cualquier caso debe realizarse en el marco de referida planificación general del Estado, ya que es a éste a quien la Constitución reserva la competencia exclusiva respecto a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución), y así ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, tales como, entre otras, en sus Sentencias 95/1986, de 10 de julio, 152/1988, de 20 de julio, 213/1994, de 14 de julio, y 95/2001, de 5 de abril.

En todas ellas se ha declarado que tanto este art. 149 de la Constitución como los correspondientes de los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado, por lo que, en consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores eco-

nómicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

Esta competencia estatal se justificó en la S.T.C. 186/1988, de 17 de octubre, en la necesidad de responder con ello al principio de unidad económica, señalando que: «La necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores».

A pesar de esta amplia interpretación de la competencia estatal, la jurisprudencia constitucional también ha establecido límites a la misma, al haber declarado a este respecto, en citada S.T.C. 186/1988, de 17 de octubre, que «la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal, que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas».

En esta misma línea, en, por ejemplo, las S.S.T.C. 125/1984, de 20 de diciembre, 76/1991, de 11 de abril, 112/1995, de 6 de julio, 133/1997, de 16 de julio, 21/1999, de 25 de febrero, 128/1999, de 1 de julio, y 95/2001, de 5 de abril, se ha afirmado que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico.

Y de forma clara y concluyente se refirió a la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de elaborar su política de planificación y fomento de la actividad económica, dentro del marco constitucional y estatutario, la S.T.C. 29/1986, de 20 de febrero.

Por todo ello, es evidente que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene plena competencia para planificar su actividad económica regional siempre que, como bien se afirma en el art. 74.1 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía, la misma se lleve a cabo en el seno de la general planificación que compete al Estado.

Y la especificación de que dicha planificación regional incida de forma especial en la atención a las necesidades de desarrollo sostenible y del medio rural también está justificada desde el momento que el art. 9.1.34 de la Propuesta de Estatuto señala que una de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Extremadura es el desarrollo sostenible del medio rural, y el tratamiento especial de las zonas de montaña.

No existe, pues, objeción alguna que realizar al contenido de este precepto estatutario, que establece, asimismo, la necesidad –igual que se hace en la esfera estatal– de que esta actividad se realice mediante ley, para que así quede garantizado, a través del correspondiente debate parlamentario, el carácter democrático de este proceder.

Ello se refuerza aún más si se tiene presente que el apartado 2 del art. 131 de la Constitución dispone que el Gobierno de España elaborará los proyectos de planificación con el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, y de acuerdo con las previsiones que le suministren las Comunidades Autónomas.

En concreción de ello en el art. 74.2 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura se establece la obligación, lógica además de plenamente constitucional, de intervención de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la elaboración de todos los planes y programas económicos del Estado que afecten a Extremadura, recogiendo asimismo la posibilidad de que ésta elabore propuestas, que se comunicarán a la Asamblea de Extremadura y se remitirán al Gobierno de España, referentes a competencias, empresas o servicios públicos estatales.

Normas similares a este art. 74 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura se recogen en otros Estatutos, como, por ejemplo, en éstos:

En el de Cataluña, L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, señalando su art. 152.3 que la Generalitat puede establecer una planificación de la actividad económica en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado, y su art. 181 que la Generalitat participa en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el art. 131.2 de la Constitución.

En el de Andalucía, L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cuyo art. 86 se dispone que la Junta de Andalucía participa en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el art. 131.2 de la Constitución; en su art. 157 se señala que la planificación y el fomento de la actividad económica constituyen uno de los fundamentos de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico; en su art. 165 se indica que esta Comunidad participará en la elaboración de las decisiones estatales que afecten a la planificación general de la actividad económica, especialmente en aquellas que afecten a sectores estratégicos de interés para Andalucía, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el art. 131.2 de la Constitución; y en su art. 222 se precisa que la Comunidad Autónoma participará en la planificación de la actividad económica, tanto general como sectorial, especialmente cuando afecte a sectores estratégicos de Andalucía, de acuerdo con el art. 131 de la Constitución.

Y en el de Aragón, L.O. 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, al establecer su art. 100.1 que la Comunidad Autónoma, mediante ley, podrá aprobar planes económicos generales en el territorio aragonés con el fin de atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo territorial autonómico y sectorial, estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, potenciar los recursos de su territorio y su aprovechamiento, y garantizar un desarrollo sostenible; mientras que su art. 101.1 señala que el Gobierno de Aragón intervendrá en la elaboración de los planes y programas económicos del Estado que afecten a Aragón, en los términos que señala el art. 131.2 de la Constitución.

#### IV. SECTOR PÚBLICO

Se dispone en el art. 75 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura que para el desarrollo regional y el mejor ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá constituir empresas públicas, organismos autónomos y otros entes públicos de derecho público o privado, en las formas y con los controles previstos por una ley de la Asamblea que garantice, en todo caso, la transparencia y la adecuada fiscalización de estas entidades.

En línea con lo ya antes manifestado en relación con el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica, se concreta ahora en este precepto estatutario la posibilidad de creación y mantenimiento de un sector público en Extremadura, lo cual no presenta mayores problemas habida cuenta que, como ya se ha dicho, nuestra Constitución permite, sin ningún género de dudas, que junto a la iniciativa económica privada –art. 38– exista la pública –art. 128.2–, desprendiéndose de ello que no existe prohibición constitucional alguna, antes al contrario está reconocida de modo pleno, la posibilidad de que los poderes públicos intervengan en la economía y realicen una ordenación reguladora de ésta, cuando entiendan que exigencias de interés público así lo exigen, y siempre que su actuación esté presidida por el respeto a las reglas de la competencia.

Así viene reconocido desde hace ya mucho tiempo en nuestro ordenamiento jurídico, bastando citar a este respecto la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (L.O.F.A.G.E.), que en sus arts. 41 y siguientes regula los organismos públicos, que tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y autonomía de gestión, clasificándose en organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias.

Los primeros se rigen por el Derecho administrativo y a ellos se les encomienda, en régimen de descentralización funcional, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.

Y las entidades públicas empresariales se rigen básicamente por el Derecho privado, y tienen atribuidas la realización de actividades prestacionales, la ges-

ción de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

En Extremadura la existencia de un sector público propio también es una realidad palpable, y ya regulada de forma expresa por las Leyes 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, y 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En la primera de ellas se dispone en sus arts. 109 y siguientes que son organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura los creados bajo su dependencia o vinculación, para la realización de cualquier actividad de ejecución o gestión tanto administrativa de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a dicha Administración, que dependen de ésta, se adscriben a la Consejería competente por razón de la materia y cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional, y se clasifican en organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

A los primeros se les encomienda la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, y a las segundas la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público o susceptibles de contraprestación.

En el art. 2 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, se señala que de tal sector autonómico –que se subdivide en su art. 3 en sector público administrativo y en sector público empresarial– forman parte, además de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los organismos autónomos dependientes de dicha Administración; las entidades públicas empresariales, dependientes de esa Administración o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella; los entes públicos distintos de los anteriores vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma; las empresas públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura; las sociedades mercantiles autonómicas, considerándose como tales aquéllas en cuyo capital social la participación de las entidades que integran el sector público autonómico sea superior al 50 por 100 o aquellas en que se den las circunstancias previstas en el art. 4 de la Ley 24/1988 del Mercado de Valores; las fundaciones del sector público autonómico entendiéndose por tales aquellas en que concurra alguna de estas circunstancias: a) que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos o demás entidades del sector público autonómico, b) que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades; y los consorcios, dotados de personalidad jurídica propia, cuando uno o varios de los sujetos hasta

aquí enumerados hayan aportado de forma mayoritaria a ellos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar en igual grado dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos, de manera directa o indirecta, al poder de decisión de un órgano de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Y en el art. 160 de la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se manifiesta que, a efectos patrimoniales, integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Extremadura los sectores públicos administrativo, empresarial y fundacional.

El primero, el administrativo, está formado, además de por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por los entes públicos de carácter administrativo; los organismos autónomos; los entes institucionales, y los consorcios de carácter administrativo.

El segundo, el empresarial, por las entidades públicas empresariales de la Comunidad Autónoma de Extremadura; las empresas públicas creadas por Ley de la Asamblea que cumplan la Disposición adicional tercera de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; las entidades de derecho público que cumplan algunas de estas características: a) que su actividad principal consista en la producción, en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo; b) que se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios; las sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca en más del 50 por 100 directa o indirectamente a la Comunidad Autónoma de Extremadura o aquellas en que se den las circunstancias previstas en el art. 4 de la Ley 24/1988, del Mercado de Valores; y los consorcios de carácter no administrativo.

Y el tercero, el fundacional, por las fundaciones del sector público autonómico extremeño, entendiéndose como tales aquellas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sus organismos públicos o demás entidades del sector público autonómico; b) que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades; y c) que, independientemente de cuál sea la composición de la dotación inicial y de las posibles aportaciones a la misma, la representación de la Administración Autonómica en sus órganos de gobierno, directa o indirectamente, sea mayoritaria.

Teniendo en cuenta todo ello es fácil concluir que no existe la más mínima objeción a lo señalado por el art. 75 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura, que se limita a recoger una práctica ya consolidada, y que



cuenta con el pleno respaldo tanto de la Constitución como de las leyes ordinarias, recordándose, además, en dicho precepto, lo que también es plausible, la exigencia –ya establecida tanto en la Ley estatal 6/1997, de 14 de abril, como en las autonómicas, Leyes 1/2002, de 28 de febrero y 5/2007, de 19 de abril– de que la creación de los sujetos empresas, entidades y sociedades integrantes del sector público autonómico se tengan que crear por ley de la Asamblea, en la que también se deberán incluir las adecuadas medidas de control de la actividad por ellos ejercida.

Por otra parte, y como otra constatación más del correcto proceder de los redactores de este Estatuto, hay que indicar que normas parecidas a las recogidas en este art. 75 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura se contienen también en otros textos estatutarios.

Así, por ejemplo, en el art. 216 de la L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se indica que la Generalitat puede constituir empresas públicas para cumplir las funciones que son de su competencia, de acuerdo con lo establecido por las leyes del Parlamento.

En el art. 158 de la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se manifiesta que la Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas y otros entes instrumentales, con personalidad jurídica propia, para la ejecución de funciones de su competencia.

En el art. 100.2 de la L.O. 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, se señala que el Gobierno de Aragón podrá constituir empresas públicas para la ejecución de las funciones reconocidas en su Estatuto de Autonomía.

Y en el art. 79 de la L.O. 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se faculta a esta Comunidad para crear y mantener su propio sector público, en coordinación con el sector público estatal y local, a fin de impulsar el desarrollo económico y social y de realizar sus objetivos en el marco de sus competencias, precisándose que las empresas públicas, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado se constituirán mediante ley de las Cortes de Castilla y León.

## V. ENTIDADES FINANCIERAS

Se indica en el art. 76 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura que la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercerá las competencias que ostenta en materia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito regionales o con actividad en Extremadura y, en su caso, sobre las demás entidades e instituciones financieras, con una serie de fines, que son los siguientes:

- Fortalecer el sistema financiero regional.
- Velar por el cumplimiento de su función económica y social.

- Estimular su participación en los objetivos económicos estratégicos de la región.
- Y asegurar la repercusión del ahorro de los extremeños en el desarrollo de Extremadura.

A dichas competencias se refieren los arts. 9 y 10 de la propia Propuesta de Estatuto de Autonomía, que, respectivamente, señalan que:

- La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo, en el marco de la ordenación general de la economía (art. 9.1.10).
- Y que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencias de desarrollo normativo y ejecución sobre ordenación del crédito, banca, seguros, mutualidades de previsión social, entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y otras mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social (art. 10.1.3).

A este respecto Extremadura lo que ha hecho es seguir la tónica general de las restantes Comunidades Autónomas, que también han establecido un similar deslinde competencial, que ha sido refrendado por el Tribunal Constitucional en, por ejemplo, sus Sentencias 48/1988, de 22 de marzo, 49/1988, de 22 de marzo, 134/1992, de 5 de octubre, 135/1992, de 5 de octubre, 87/1993, de 11 de marzo, 96/1996, de 30 de mayo, y 21/1999, de 25 de febrero.

Así en la primera de las sentencias citadas, la 48/1988, de 22 de marzo, ya se señaló que:

«Desde el punto de vista constitucional, es de señalar que ni las Cajas de Ahorro ni las Fundaciones aparecen en los artículos 148 y 149 de la Norma fundamental como materias específicas a efectos competenciales; sólo figura expresamente reconocida la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11) y, con carácter general, la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13).

No sucede lo mismo desde el punto de vista estatutario. En los Estatutos de Autonomía se distinguen tres títulos competenciales: los que se refieren, en general, a la ordenación del crédito, los específicos en materia de Cajas de Ahorro y los relativos a las Fundaciones, siendo de destacar que no todas las Comunidades asumen competencias en las tres materias ni lo hacen con el mismo alcance respecto a cada una de ellas (...).

Del examen de las normas estatutarias atribuidas de competencias se deduce que las Cajas de Ahorro constituyen una materia específicamente individualizada frente a las fundaciones y frente a otras entidades de crédito, por lo que no pueden identificarse a efectos competenciales, con independencia de la calificación que por su estructura como personas jurídicas pueda resultar para ellas más adecuada y de la naturaleza eminentemente crediticia de su actividad.

Ello se justifica por las especiales características que en las Cajas de Ahorro concurren. De una parte, su inicial configuración como entidades benéfico-sociales

ha dado paso, en virtud del propio crecimiento y de la importancia actual de su actividad crediticia, a su consideración como entidades de crédito dentro del sistema financiero; evolución que se refleja en el carácter específico del título competencial sobre Cajas de Ahorro, frente al genérico sobre Fundaciones que, en la mayoría de los casos, aparece referido a aquéllas de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares. Pero, por otra parte, la dimensión social de las Cajas y su proyección eminentemente regional –rasgos distintivos de estas entidades de depósito frente a otros intermediarios financieros– explica también que los Estatutos distinguan entre el título competencial general sobre “ordenación del crédito, banca y seguros” y el título específico sobre Cajas de Ahorro, y que determinadas Comunidades Autónomas tengan atribuidas respecto a las Cajas competencias de las que carecen en relación con otras entidades de crédito».

Esta doctrina se desarrolló en la S.T.C. 134/1992, de 5 de octubre, en la que se manifestó:

«(...) resulta innegable que las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial, así como las Cajas de Ahorro, presentan una faceta o dimensión de notable importancia en cuanto a la planificación y ordenación económica regional, así como una dimensión social que (en la línea de lo que ya afirmamos respecto de las Cajas de Ahorro en la S.T.C. 48/1988, fundamento jurídico segundo), otorga a estas instituciones una innegable especificidad que trasciende el título referente a la ordenación del crédito. Por consiguiente, las cooperativas de crédito y las Cajas de Ahorros no son materia en absoluto ajenas al ámbito competencial autonómico, lo que justifica, no sólo su inclusión en los Estatutos de todas las Comunidades Autónomas, sino también la abundancia y generalidad de las disposiciones legales y reglamentarias autonómicas referentes a cooperativas de crédito y Cajas de Ahorro. No cabe por ello estimar que exista una “incompetencia global” de la Comunidad Autónoma de Cantabria para dictar regulaciones en materia de cooperativas de crédito».

Y se consolidó de forma plena en la S.T.C. 96/1996, de 30 de mayo, en la que se declaró:

«(...) es perfectamente legítima una distinta intensidad de la competencia estatal cuando se proyecta sobre entidades crediticias que no son Cajas de Ahorro ni Cooperativas de crédito. Preciso es recordar, una vez más, que en la delimitación de la competencia autonómica en materia de Cajas y Cooperativas concurren especiales circunstancias características, que no se dan normalmente en el caso de la Banca u otras entidades crediticias, como son la tradicional vinculación de aquellas entidades con determinados ámbitos territoriales (provincias o regiones), su naturaleza u origen fundacional, y la frecuente vinculación de aquellas entidades a los fines públicos o institucionales de los entes fundadores de las respectivas Comunidades Autónomas. Lo que explica el carácter específico de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros (S.T.C. 48/1988, 49/1988 y 135/1992), así como las peculiaridades propias de las Cooperativas de crédito (S.T.C. 155/1993, fundamento jurídico 1.º).

Por ello, no puede pretenderse una asimilación mecánica o automática, desde la perspectiva competencial, entre Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito,

por una parte y los Bancos y otras entidades del sector financiero por otra, de modo que el ámbito competencial estatutariamente asumido por las Comunidades Autónomas haya da ser, por imperativo constitucional, idéntico en ambos casos. Por ende, tampoco puede aceptarse que todas aquellas potestades reconocidas a las Comunidades Autónomas, bien en materia de creación y organización de dichas entidades crediticias, bien en lo relativo a su control, disciplina e intervención, habrían de extenderse igualmente a las restantes entidades del sector del crédito».

Estando, por consiguiente, claro este deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, deslinde que se respeta de forma escrupulosa por la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura, lo único que ordena el art. 76 de esta norma es que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene que ejercer las competencias de que dispone sobre mencionadas entidades con las finalidades de fortalecer el sistema financiero regional, velar por el cumplimiento de su función económica y social, estimular su participación en los objetivos económicos estratégicos de la región, y asegurar la repercusión del ahorro de los extremeños en el desarrollo de Extremadura, objetivos que, desde luego son plena y totalmente elogiados, por lo que no cabe efectuar el más mínimo reparo a la redacción de este precepto, sino tan sólo desear que puedan cumplirse en su integridad.

No en vano se ha puesto de relieve por la S.T.C. 48/1988, de 22 de marzo, la dimensión social de las Cajas y su proyección eminentemente regional, y por la S.T.C. 134/1992, de 5 de octubre, que las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial, así como las Cajas de Ahorro, tienen una indudable dimensión social, y presentan una faceta o dimensión de notable importancia en cuanto a la planificación y ordenación económica regional, por lo que, en suma, es obvio que los poderes públicos extremeños tienen que estar muy interesados en que estas entidades respondan adecuadamente a tan importantes misiones y tareas como se le han reconocido, y que las ejerzan de forma eficaz y satisfactoria, mucho más en los tiempos actuales en los que, por desgracia, no todas las instituciones financieras han sabido estar en el lugar que les corresponde y que la sociedad demanda y exige de ellas.

Similares fines a los contemplados en este art. 76 del Estatuto de Autonomía de Extremadura respecto a las entidades financieras se establecen para los poderes públicos en, por ejemplo:

El art. 162 de la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el que se indica que los poderes públicos andaluces contribuirán al fortalecimiento del sector financiero andaluz y propiciarán su participación en los planes estratégicos de la economía; y se añade que la Junta de Andalucía promoverá una eficaz ordenación del sistema financiero andaluz garantizando su viabilidad y estabilidad y prestando especial atención a las cajas rurales y a las cajas de ahorro y a las funciones que a estas últimas les corresponden al servicio del bienestar general y del desarrollo económico y empresarial.

O el art. 80 de la L.O. 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que se señala que la Comunidad de Castilla y León ejercerá, en coordinación con las políticas del Estado, las competencias que le correspondan en relación con las instituciones de crédito y ahorro, con los establecimientos financieros de crédito y con el resto de entidades e instituciones que conformen el sistema financiero autonómico, con los objetivos de fortalecimiento del sistema financiero de Castilla y León, cumplimiento de su función económica y social, fomento de su participación en los objetivos económicos estratégicos de la Comunidad, protección de los derechos e intereses de los usuarios, promoción de la inversión en la Comunidad, vigilancia del cumplimiento de las normas de ordenación y disciplina, y protección de su independencia, prestigio y estabilidad.

De forma incidental y muy breve, ya que la cuestión no incide de forma directa en el asunto hasta aquí tratado, hay que indicar que la implantación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria realizada por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, convalidado por el Congreso de los Diputados –véase la Resolución de 8 de julio de 2009, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación– supone, a mi juicio, una invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Como se indica en la parte expositiva de dicho Real Decreto-ley tal Fondo intervendrá en la tercera de las fases que en él se recogen, esto es, tras la búsqueda de una solución privada por parte de la propia entidad de crédito (1.ª fase) y luego de la adopción de medidas para afrontar debilidades que puedan afectar a la viabilidad de las entidades de crédito con participación de los clásicos Fondos de Garantía de Depósitos (2.ª fase).

En el caso de que las medidas adoptadas en esas dos fases no hayan arrojado resultados satisfactorios, es cuando intervendrá este nuevo Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, que se rige y administra por una Comisión Rectora compuesta por ocho miembros, cinco propuestos por el Banco de España y tres que representan a cada uno de los Fondos de Garantía de Depósitos, siendo todos estos miembros nombrados por la Ministra de Economía y Hacienda, teniendo un mandato de cuatro años.

Por tanto, ya de partida hay algo que no cuadra con la autonomía de las Comunidades Autónomas, ya que todos los miembros de este nuevo Fondo se proponen por órganos estatales, y su nombramiento se realiza por citada Ministra, por lo ni en la proposición de miembros ni en su nombramiento intervienen para nada las Comunidades Autónomas, a las que se desconoce en absoluto en todo este proceso, cuando la lógica parece demandar que las mismas participasen, a la vista de las competencias que sobre la materia tienen reconocidas, en un asunto tan clave como es la composición de un Fondo de esta índole, a

la que tan decisiva importancia se asigna en el salvamento de unas instituciones de crédito que pueden estar localizadas en exclusiva o, al menos, tener la sede de su dirección social en tales Comunidades, como por ejemplo ocurre con las Cajas de Ahorro.

Ese total desconocimiento que en el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, existe de las Comunidades Autónomas no parece respetar en absoluto referido deslinde competencial, al dar primacía absoluta al Estado y no establecer ningún tipo de intervención a favor de las Comunidades Autónomas.

Al margen de esto, que por sí sólo ya bastaría para interponer recurso de inconstitucionalidad contra dicho Real Decreto-ley, existen otros aspectos del mismo que claramente vulneran, a mi juicio, la competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre las Cajas de Ahorro.

Y ello es así porque en dicho Real Decreto-ley 9/2009 se señala que cuando se entre en la tercera de las fases antes mencionadas, esto es, la intervención del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, se producirán tres circunstancias:

La *primera* será la sustitución de administradores de la entidad por parte del Banco de España que designará administrador al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria que debe elaborar un informe de situación y someter a la aprobación del Banco de España un plan de reestructuración.

La *segunda* será, referida específicamente a las Cajas de Ahorro, la de que si el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria adquiriese cuotas participativas adquirirá un derecho de representación en la Asamblea General de la Caja igual al porcentaje que las cuotas representen sobre el patrimonio neto de la Caja, dotándose, pues, de derechos políticos a las cuotas participativas suscritas por el Fondo.

Y la *tercera* es la de que la aprobación por el Banco de España de un plan de reestructuración determinará que las concretas operaciones de fusión de entidades de crédito, ya sea por absorción o mediante la creación de una nueva entidad de crédito, o de escisión o cesión global o parcial de activos y pasivos que se contengan en el mismo, así como las eventuales adquisiciones de participaciones significativas que resulten de su ejecución y las modificaciones estatutarias que, en su caso, se produzcan como consecuencia de dichas operaciones no requerirán ninguna autorización administrativa posterior en el ámbito de la ordenación del crédito y la banca, salvo aquéllas exigidas por la legislación en materia de defensa de la competencia, aunque se añade –sin duda porque lo anterior les pareció ya a los propios redactores de este Real Decreto-ley que habían ido lejos en exceso– que con carácter previo a aprobar el plan correspondiente, el Banco de España tiene que solicitar un informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente (en el caso de Cajas de ahorros) o del que correspondiera en función del ámbito de actuación si se tratara de una cooperativa de crédito.

Pues bien, respecto a la *primera* de las circunstancias mencionadas: la sustitución de los administradores de la entidad por parte del Banco de España que designará administrador al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, el proceder del Real Decreto-ley 9/2009 colisiona con lo ordenado por el art. 83 de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Extremadura, ya que en él se dispone que la sustitución provisional de los órganos de administración y dirección de las Cajas de Ahorro en situaciones de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia, tiene que acordarse por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

Esto se desconoce de forma total y absoluta por referido Real Decreto-ley 9/2009, que asigna de manera directa la competencia para sustituir a dichos administradores al Banco de España, sin intervención alguna del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, constituyendo esto una clara invasión competencial que merece ser recurrida ante el Tribunal Constitucional.

En relación con la *segunda* de las circunstancias mencionadas: la de que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, si adquiriese cuotas participativas pasará a tener un derecho de representación en la Asamblea General de la Caja igual al porcentaje que las cuotas representen sobre el patrimonio neto de la misma, dotándose, por consiguiente, de derechos políticos a tales cuotas participativas suscritas por el Fondo, entiendo que ello choca y colisiona de manera frontal con lo señalado por la Disposición adicional primera de citada Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Extremadura, añadida por el art. 2 de la Ley 3/2004, de 28 de mayo.

En el apartado 3 de esta Disposición adicional primera de la Ley 8/1994 se indica que: «Conforme a lo establecido por el art. 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, las cuotas participativas de las Cajas de Ahorros son valores negociables que representan aportaciones dinerarias de duración indefinida, que pueden ser aplicadas en igual proporción y a los mismos destinos que los fondos fundacionales y las reservas de la Entidad»; y en su apartado 4 se señala, y esto es lo más importante a nuestros efectos, que:

«Las cuotas participativas carecen de todo derecho político. En ningún caso otorgarán derecho a los cotaparticipes a formar parte de los órganos de gobierno de la Caja de Ahorros emisora ni podrán participar en la elección de los mismos».

Es evidente, pues, la discordancia existente entre la Ley 8/1994 y el Real Decreto-ley 9/2009, ya que mientras dicha Ley establece de forma expresa que los adquirentes de las cuotas participativas carecen de cualquier derecho político, en el Real Decreto-ley, por el contrario, se indica que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, por el hecho de adquirir cuotas participativas, pasa a tener de forma automática un derecho de representación en la Asamblea General de la Caja, dotándose de derechos políticos a tales cuotas participativas suscritas por el Fondo.

La falta de sincronía entre ambas normas es palmaria, por lo que parece evidente que Extremadura debe defender la decisión tomada por medio de la Ley 8/1994, impugnando ante el Tribunal Constitucional el criterio adoptado por el Real Decreto-ley 9/2009.

Y lo propio cabe afirmar, a mi juicio, en relación con la *tercera* de las circunstancias antes citadas, y que derivan de lo dispuesto por reiterado Real Decreto-ley 9/2009: la de que la aprobación por el Banco de España de un plan de reestructuración determinará que las concretas operaciones de fusión de entidades de crédito, ya sea por absorción o mediante la creación de una nueva entidad de crédito, o de escisión o cesión global o parcial de activos y pasivos que se contengan en el mismo, así como las eventuales adquisiciones de participaciones significativas que resulten de su ejecución y las modificaciones estatutarias que, en su caso, se produzcan como consecuencia de dichas operaciones no requerirán ninguna autorización administrativa posterior en el ámbito de la ordenación del crédito y la banca, salvo aquéllas exigidas por la legislación en materia de defensa de la competencia.

Este régimen se contradice de forma palmaria con lo establecido por el art. 9 de la 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Extremadura, en el que se señala que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura autorizar cualquier operación de fusión, por creación de nueva Entidad o absorción, en la que intervenga alguna Caja de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Lo dispuesto por el Real Decreto-ley 9/2009 supone desautorizar por completo al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, toda vez que yo no se precisa autorización administrativa alguna para fusionarse, mientras que la Ley 8/1994 requiere de manera imperativa autorización del Consejo de Gobierno para realizar dicha fusión.

Ante ello, al igual que en el caso anterior, no parece que queda otra alternativa que impugnar citado Real Decreto-ley en este concreto aspecto, por la clara vulneración competencial de las facultades del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura que origina.