

INTRODUCCION

Gemma LLOPIS TORIJA-GASCO

Diez años van a cumplirse desde que se publicó la primera norma autonómica sobre Cajas de Ahorros. Pero, no obstante el tiempo transcurrido, no obstante el haber sido enormemente prolija la normativa de las Comunidades Autónomas en la materia, y no obstante, asimismo, el ser ya considerable la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional en este campo, lo que ha propiciado que algunas de sus parcelas de actuación, naturaleza, organización y régimen jurídico vayan quedando delimitadas; teniendo en cuenta que se encuentran aún en conflicto aspectos tan relevantes como pueden ser el de coeficientes o el de disciplina e intervención de estas Entidades, y que es constante la aparición de nuevas disposiciones autonómicas sobre Cajas de Ahorros; se puede afirmar que estamos todavía en una etapa enormemente enriquecedora del binomio Cajas de Ahorros/Comunidades Autónomas.

Por todo ello, y al objeto de intentar aclarar el complejo panorama que rodea dichas relaciones, se realiza a continuación un somero análisis de su evolución.

I. NACIMIENTO Y EVOLUCION DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS SOBRE CAJAS DE AHORROS

La distribución competencial en materia de Cajas de Ahorros nace de la Constitución, que en su artículo 149.1.11.ª reserva al Estado la competencia exclusiva en «sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros», y en el apartado 1.13.ª del mismo artículo «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Por su parte, el artículo 148.1.13.ª otorga a las

Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional».

1. Referencia a las atribuciones competenciales en los diferentes Estatutos de Autonomía

Tomando preceptos constitucionales tan amplios como punto de partida, los Estatutos de Autonomía recogen, en su totalidad, competencias sobre Cajas de Ahorros.

Si se realiza un análisis pormenorizado de su contenido, pueden agruparse del siguiente modo:

a) Los Estatutos que recogen la competencia exclusiva en Cajas de Ahorros, crédito corporativo, público y territorial, y la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución de la ordenación del crédito, banca y seguros [Andalucía, Cataluña, Navarra, Valencia y País Vasco. Castilla-La Mancha mantiene las mismas competencias, si bien con la limitación de cinco años para el desarrollo y ejecución de la ordenación del crédito, banca y seguros, o mediante Ley Orgánica, con lo que alcanza de hecho un nivel similar al apartado siguiente b)].

b) Los Estatutos que recogen la competencia exclusiva sobre Cajas de Ahorros, crédito corporativo, público y territorial, y que no hacen referencia a la capacidad de desarrollo legislativo y ejecución sobre la ordenación del crédito, banca y seguros (Aragón y Galicia).

c) Los Estatutos que contienen competencias de desarrollo y ejecución sobre Cajas de Ahorros y sobre la ordenación del crédito, banca y seguros, transcurridos cinco años o por Ley Orgánica (Baleares, Castilla y León y La Rioja).

d) Estatutos que contienen solamente la competencia de desarrollo y ejecución sobre Cajas de Ahorros y las de desarrollo genérico de la actividad económica general (Asturias, Canarias, Extremadura, Madrid y Murcia).

El Estatuto de Cantabria, sobre Cajas de Ahorros, no especifica si la competencia es «exclusiva» o de «desarrollo».

Sin perjuicio de la variedad evidenciada, puede admitirse una síntesis real de dos niveles de competencias:

— Las competencias exclusivas sobre instituciones del sistema crediticio.

— Las competencias de desarrollo y ejecución sobre la ordenación del crédito, banca y seguros y, dentro de éstas, las que necesitan un plazo de cinco años para su inicio o Ley Orgánica.

El ejercicio de las competencias exclusivas sólo está condicionado por el acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado; sin embargo, la propia amplitud de los términos condicionantes hace difícil, o cuando menos discursivo, el proceso de su desarrollo, que en varios casos ha tenido que ser arbitrado por el Tribunal Constitucional.

El ejercicio de las competencias de desarrollo y ejecución de la ordenación del crédito, banca y seguros tiene la limitación concreta de los términos y condiciones que fije el Estado, por lo que cualquier decisión propia de desarrollo que adopten las Comunidades Autónomas debe estar dentro de los límites formales fijados por el Estado o ser admitida *a posteriori*, expresa o tácitamente, de acuerdo con los criterios sobre los límites de desarrollo que se juzguen necesarios para un funcionamiento armónico del sistema financiero.

2. Las primeras regulaciones

a) Los Decretos catalanes 145/1980 y 303/1980

El Decreto de la Generalidad de Cataluña 145/1980, de 25 de agosto, rompe la brecha como primera norma autonómica en materia de Cajas de Ahorros. Es, además, una norma de competencias en cuya exposición se afirma que «el desarrollo autonómico de Cataluña hace necesario que, sin dilaciones, la dependencia orgánica y funcional de las Cajas de Ahorros pase a la competencia de la Generalidad... sin perjuicio de las medidas efectivas definitivas que oportunamente se puedan proponer al Parlamento de Cataluña para una regulación definitiva de esta materia». Esta urgencia, o quizá su carácter innovador, hicieron que este primer Decreto resultara muy incompleto. No obstante, en él se estructura ya el armazón que viene

regiendo en todas las Comunidades Autónomas para estas instituciones, a saber:

— Se establecen como competencias autonómicas la creación y fusión de Cajas, expansión, órganos de gobierno, computabilidad en coeficiente, riesgos del activo, obra benéfico-social, inspección y publicidad.

— Se salvan las competencias estatales de establecer las bases y ordenación de la actividad económica general y política monetaria del Estado, concretando las del Banco de España en emisión de determinados informes e inspección.

La cuestión más grave que planteaba el Decreto, además de las posibilidades de cómputo en los coeficientes obligatorios, era su constante referencia a las Cajas de Ahorros con sede social en Cataluña, o «que desarrollen en Cataluña la mayor parte de sus actividades sociales». Dicha referencia era tan ambigua y conflictiva que desapareció totalmente de las siguientes normas autonómicas. Posteriormente, la cuestión ha quedado delimitada por la S.T.C. 49/88 (véase F.J. 30 de dicha Sentencia).

Para completar el anterior Decreto y solucionar problemas como los citados, aparece muy poco tiempo después el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, muy similar en su estructura al anterior, aunque desarrollando más el tema de coeficientes. Elimina, asimismo, la referencia a Cajas que desarrollen en Cataluña la mayor parte de sus actividades sociales, y consagra el «criterio de la sede social», es decir, que sus competencias se limitan a las Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma.

El Decreto no deroga expresamente el anterior, pero en el mismo sentido utiliza la fórmula de que «sustituye, desarrollándolo, el Decreto 145/1980».

b) El Decreto vasco 45/1981

Siguiendo el camino iniciado por Cataluña, el País Vasco publica su Decreto 45/1981, de 16 de marzo, de régimen de dependencia de las Cajas de Ahorros. Es un texto más completo y elaborado que los anteriormente citados y ha venido a servir, en la práctica, de modelo a los respectivos de las restantes Comunidades Autónomas.

Consecuencia, tal vez, de esta elaboración más completa, fue que el texto se impugnara por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, lo que, unido al conflicto de competencia planteado por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2.869/1980, sobre el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros, permitió al Tribunal dictar su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, sobre Cajas de Ahorros, marco de referencia obligada al tratar de cualquier tema afectado por la distribu-

ción de competencias Estado/Comunidades Autónomas sobre el sistema financiero como lo son, asimismo, sus posteriores Sentencias de 22 de marzo de 1988.

3. La Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero

Las afirmaciones más relevantes sobre la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas son:

a) La importancia de la *unidad del orden económico nacional*, presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores.

b) La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida en su noción material, diferenciándola claramente de las Leyes de Bases o Leyes Marco en sentido formal.

c) El establecimiento por el Estado de las bases de ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía la correlativa competencia de la Comunidad Autónoma.

d) La Comunidad Autónoma no está obligada a esperar la promulgación por el Estado de las Leyes básicas posconstitucionales, pero en sus desarrollos debe respetar los principios que se deriven de la Constitución y las bases de la legislación preconstitucional vigente.

En lo que atañe a la institucionalización normativa de Cajas de Ahorros, la Sentencia realiza una apretada síntesis de razonamiento para abonar la distribución de competencias creando un modelo homogéneo que puede ser útil incluso para otros intermediarios financieros (Cajas Rurales y Sociedades de Garantía Recíproca).

Cabe citar los juicios sobre:

— La autorización de creación, fusión y absorción de entidades por las Comunidades Autónomas en ejecución de la normativa estatal (Decreto 1.838/1975, de 3 de julio).

— La confirmación de que la cautela de los intereses supracomunitarios queda confiada, en todo caso, al Estado.

— La calificación de normas básicas del Estado de la distribución de resultados y acumulación de excedentes, sin perjuicio de la ejecución de su aplicación por la Comunidad.

— Los coeficientes obligatorios de inversión son materia básica de la ordenación del crédito, y las Comunidades Autónomas deben respetar el porcentaje y su régimen jurídico estatal.

— Deja a salvo las facultades de información, inspección y control del Banco de España, sin perjuicio del ejercicio de las mismas por las Comuni-

dades Autónomas en el ámbito de sus competencias asumidas y en virtud de sus competencias de ejecución.

En definitiva, bajo los criterios que sustenta la Sentencia anterior, se ha desarrollado el proceso de regulación de competencias en materia de Cajas de Ahorros por todas las Comunidades Autónomas, alcanzándose un grado muy alto de homogeneidad en la redacción de las respectivas disposiciones.

4. El desarrollo posterior de la normativa sobre Cajas de Ahorros en las diversas Comunidades

El desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas referente a las Cajas de Ahorros durante el período de 1980 a 1990 ha sido de tal importancia que las disposiciones pueden agruparse en los siguientes bloques:

- A) Normas de desarrollo de competencias.
- B) Normas sobre computabilidad de emisiones y calificación de créditos en los coeficientes obligatorios.
- C) Áreas de información financiera.
- D) Organos rectores.
- E) Las Leyes de Cataluña y Galicia sobre Cajas de Ahorros.
- F) Nuevas Leyes autonómicas sobre Cajas de Ahorros (ordenación completa o exclusivamente sobre órganos rectores): Cantabria, Castilla y León, Murcia, Navarra y Valencia.

Respecto al primer apartado, todas las Comunidades Autónomas cuentan ya con sus normas de competencias, que en todos los casos se regularon por primera vez en Decretos. Con posterioridad, Cataluña, Galicia, Castilla y León y Valencia promulgan sus Leyes de Cajas de Ahorros, en las que parece corresponderse el rango de la norma con la importancia sustantiva de su contenido.

En relación con el segundo bloque, es decir, normas sobre computabilidad en coeficientes obligatorios, ejercicio de la política financiera, hay que señalar que es el campo en el que se han centrado la mayor parte de los desarrollos normativos, siendo enorme el número de disposiciones que computaron o calificaron títulos o préstamos.

En el área de la información financiera, algunas Comunidades Autónomas se limitaron a reproducir las Circulares del Banco de España.

Sobre órganos rectores, y como consecuencia de la promulgación de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros, todas las Comunidades Autónomas, como preveía dicha Ley en su disposición final 4.^ª1, han desarrollado dicha materia siguiendo, salvo excepciones pun-

tuales, la mencionada Ley y su Real Decreto de desarrollo 798/1986, modificado con posterioridad por el Real Decreto 596/1988 como consecuencia de la S.T.C. 49/1988.

Si hay que citar alguna característica de toda la normativa autonómica de este período de diez años, ésta sería, como ya se ha señalado anteriormente, la de la consecución de un alto grado de homogeneidad en el contenido de las disposiciones y en la distribución de competencias, que ha hecho que no existan prácticamente diferencias de funcionamiento en relación con las Cajas de Ahorros entre las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva y las que sólo disponen de la de desarrollo legislativo y ejecución.

II. LA APARICION DE LAS PRIMERAS LEYES AUTONOMICAS SOBRE CAJAS: LA LEY 15/1985 DE CATALUÑA Y LA LEY 7/1985 DE GALICIA

1. La Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña

Cataluña abre brecha de nuevo y promulga la primera Ley autonómica de Cajas de Ahorros. De su exposición de motivos cabe resaltar: su referencia a la competencia exclusiva de la Generalidad sobre dichas instituciones, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado; que se considera legado el momento de que el Parlamento de Cataluña haga uso de sus competencias legislativas para aprobar una ordenación general de las Cajas de Ahorros del país, y que la Generalidad de Cataluña, al asumir plenamente el ejercicio del Protectorado, se propone reforzar la autonomía de las Cajas de Ahorros y su independencia como instituciones de crédito. Elabora una definición de la naturaleza y fines de estas entidades, sin alterar su carácter fundacional, y salva, según manifiesta, las responsabilidades de la Administración del Estado en materia de dirección, inspección y disciplina de estas entidades. Prevé, por último, la existencia de acuerdos de colaboración entre ambas Administraciones.

Respecto al contenido de la Ley, consta de ocho Capítulos (naturaleza y funciones; creación, fusión, liquidación y registro; órganos de gobierno; coeficientes, inversiones y expansión; Federación Catalana de Cajas de Ahorros; excedentes; información al Protectorado; inspección, sanciones e intervención); seis disposiciones transitorias y una disposición final. No contiene ningún tipo de disposición derogatoria, por lo que siguen en vigor todas las normas anteriores que no se opongan a la Ley.

En su artículo primero reitera, una vez más, la

declaración del principio de la sede social: «la presente Ley será aplicable a las Cajas de Ahorros con domicilio central en Cataluña».

2. La Ley 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro gallegas

Galicia, cuya Ley es similar y paralela en la mayor parte de su contenido a la Ley de Cataluña, hace referencia en su preámbulo a su competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorros, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado. Señala la conveniencia de disponer de un marco general de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Cajas de Ahorros gallegas y subraya que la Ley culmina el proceso de desarrollo del marco competencial autonómico, contemplando todos aquellos aspectos imprescindibles para el buen funcionamiento de estas instituciones.

Consta de tres Títulos:

I. Disposiciones generales, con cuatro Capítulos (principios generales, régimen jurídico, régimen económico y régimen sancionador).

II. Organos de gobierno, con cinco Capítulos (normas comunes, asamblea general, consejo de administración, comisión de control y director general).

III. Organos asociativos de las Cajas de Ahorros, con un Capítulo único (Federación Gallega de Cajas de Ahorros).

Incluye, asimismo, una disposición adicional, cinco transitorias y dos finales. Como en la Ley catalana, no figura disposición derogatoria alguna.

Ambas Leyes fueron objeto de la S.T.C. 48/1988, y como consecuencia de la misma, se han publicado con posterioridad las Leyes 6/1989 de Cataluña y Galicia, que modificaron la 15/1985 y 7/1985, respectivamente.

III. LA MODIFICACION ESTATAL DE LA LEGISLACION BASICA APLICABLE A LAS CAJAS DE AHORROS

1. La Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros

La Ley 13/85, junto a la Ley 31/85, en adelante LORCA, y a la Ley 26/88, marcan una nueva etapa en la regulación de estas entidades. Se consideran, en gran parte de su contenido, como de carácter básico, lo que ha motivado el planteamiento de numerosos conflictos ante el Tribunal Constitucional.

En relación al coeficiente de garantía, la reforma nace con la finalidad de establecer un criterio sobre los recursos propios de las entidades más ajustado técnicamente a sus nuevas necesidades, abrir nuevas opciones a aquellas que cuenten con recursos insuficientes y resolver el problema de la ineficacia de los recursos propios aparentes, resultantes de las relaciones de grupo.

Propone un cambio en el criterio de definición de los recursos propios mínimos necesarios en función de las inversiones realizadas y de los riesgos asumidos y se precisan los conceptos que componen aquéllos, introduciendo la figura de las obligaciones subordinadas, préstamos participativos o similares.

Hace una referencia expresa al artículo 149.1.11.º de la Constitución, afirmando que formula unos principios básicos de carácter económico y financiero cuya regulación corresponde exclusivamente al Estado, citando también el artículo 38 para justificar el establecimiento de medidas que permitan la financiación de actividades consideradas prioritarias de acuerdo con las exigencias de la economía general.

Se marcan tan sólo los principios rectores de los coeficientes de inversión, ya que, al tratarse de un instrumento de la política financiera de carácter general, será preciso adecuarla a la coyuntura y necesidades de cada momento.

Se determina la obligación de presentar cuentas consolidadas de las entidades de depósito y financieras entre las que se establezcan relaciones de dominio y se definen las entidades a consolidar siguiendo la normativa CEE.

Respecto a las referencias a las Comunidades Autónomas y otros aspectos que han sido impugnados por las mismas al señalar que constituían competencias estatales, se pueden citar: el límite de activos que pueden calificar para la cobertura de las obligaciones de inversión; límites máximos y mínimos de rentabilidad de estos activos; porcentaje de recursos a cubrir con títulos de deuda a corto o medio plazo emitida por el Tesoro o el Estado; nivel mínimo de recursos propios; cuantía de computabilidad de las financiaciones subordinadas; límites a inversiones, participaciones y riesgos; apertura de nuevas oficinas de entidades cuyos recursos propios no alcancen niveles mínimos y dotación a reservas de excedentes líquidos, entre otros.

2. La Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA)

La promulgación de la LORCA ha sido otro de los puntos en que se sustenta la reforma de estos intermediarios financieros.

A lo largo de su articulado hace un reconocimien-

to constante de la nueva organización territorial del Estado que emana de la Constitución.

La Ley llega en el citado reconocimiento de las competencias autonómicas hasta los límites máximos que consideró posible, reservando siempre como básicos los estrictamente necesarios para salvaguardar la homogeneidad mínima imprescindible de los órganos rectores de estas instituciones en todo el territorio nacional, lo que la experiencia del Real Decreto 2.290/1977, de 27 de agosto, demostró como altamente positivo en la evolución de estas entidades.

Los intereses en juego y los problemas competenciales han hecho que, no obstante sus propósitos, la Ley haya sido objeto de tres recursos de inconstitucionalidad resueltos por la S.T.C. 49/1988 que, junto a la 48/1988, se analiza más adelante, y origen de numerosos conflictos en todas las áreas y jurisdicciones correspondientes.

Respecto a su contenido, hay que señalar que continúa, en su mayor parte, la tarea y estructura emprendida por el Real Decreto 2.290/1977 anteriormente citado, que configuró sobre nueva planta las formas de gestión colectiva de las Cajas, las cuales exigen, dadas sus características, una plena democratización de sus órganos rectores para que en ellas puedan expresarse todos los intereses de las zonas en que operan.

Dadas las competencias que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, se consideró preciso, de acuerdo con el artículo 149.1.11.º de la Constitución, establecer un marco estatal básico de la representación, organización y funcionamiento de los órganos de decisión de las Cajas que pudiera ser desarrollado por las Comunidades Autónomas.

La Ley pretendía alcanzar el triple objetivo de democratizar los órganos de gobierno, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz que se cumpliera con criterios estrictamente profesionales —profesionalización a la que hace constantes referencias su exposición de motivos— y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado.

3. Adaptación a las normas de la Comunidad Económica Europea: el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio

Pero si el panorama era ya complejo de por sí, entra en juego un nuevo factor: nuestra incorporación a la CEE, que va a dar origen a una nueva serie de conflictos competenciales y a interpretaciones jurídicas en todos los campos, si bien se prevé que no ocurra así en el ámbito de las Cajas de Ahorros.

Ya que el mismo pueblo español ha renunciado

a cierta parte de su soberanía a favor de las instituciones comunitarias, el Estado y las Comunidades Autónomas deberán también ceder, en consecuencia, parte de sus competencias a dichas instituciones. No obstante, en la aplicación interna de las normas comunitarias, la CEE respeta totalmente la distribución competencial de cada Estado miembro, por lo que habrá de estarse a lo establecido al respecto en la Constitución.

Se trata de que el Estado no reasuma a través de esta vía las competencias que la Constitución otorgó a las Comunidades Autónomas, sino que éstas reencuentren dichas competencias en la aplicación interna de la normativa comunitaria.

La interpretación de las normas CEE y de la Constitución abonará previsiblemente nuevos conflictos competenciales, quizá hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie al respecto y se vayan decantando y, sobre todo, coordinando dichas competencias, como ha ocurrido en otros países.

El Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento de la CEE, modificó las disposiciones con rango de Ley, adaptándolas a las Directivas 73/183, de 28 de junio, y 77/780, de 12 de diciembre. Con posterioridad, el Real Decreto 184/1987, de 30 de enero, adaptó las normas reglamentarias —rango de Decreto— a dicho ordenamiento. Por su parte, Cataluña y el País Vasco también adoptaron las medidas correspondientes como consecuencia de la adhesión (Ley 4/1986, de 10 de marzo, de Cataluña, y Ley 2/1986, de 19 de febrero, del País Vasco).

El Real Decreto Legislativo, por lo que afecta a las Cajas de Ahorros, establece la definición de establecimientos de crédito, regula el uso de denominaciones por establecimientos de crédito extranjeros, modifica la LORCA en cuanto a la nacionalidad de los consejeros generales, determina la revocación de la autorización del establecimiento —modificando el Real Decreto-ley de 1929—, regula la información y secreto profesional y establece las limitaciones temporales hasta 31-12-1992 a establecimientos extranjeros. Por último, incluye la correspondiente tabla de derogaciones.

Promulgado el Real Decreto Legislativo, el Real Decreto 184/1987 modificó las normas de carácter reglamentario en la misma materia afectadas por la adaptación. En relación a las Cajas de Ahorros hay que destacar la modificación del Decreto 1.838/1975, por el que se regula su creación.

4. La Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito

Ante la necesidad de someter las Entidades financieras a un régimen especial de supervisión ad-

ministrativa, más intenso que el que soporta la mayoría de los restantes sectores económicos y siguiendo la política promovida por la CEE de impulsar la creación de un marco común de supervisión de dichas Entidades; establece una normativa sancionadora común para el conjunto de las entidades de crédito, entre las que se encuentran las Cajas de Ahorros, la CECA y la Caja Postal de Ahorros; determina los sujetos pasivos de la potestad sancionadora; tipifica las infracciones; establece una gama de sanciones acomodada a la gravedad de las infracciones y en cuanto a la cuestión competencial, relaciona los preceptos que se declaran básicos.

Hay que destacar, asimismo, respecto a las Cajas de Ahorros, la configuración de las *cuotas participativas* que han sido reguladas recientemente por el Real Decreto 664/1990, cuya repercusión a largo plazo en la naturaleza de estas Entidades resulta imprevisible, si bien en su preámbulo se afirma expresamente que queda salvaguardada.

La Ley ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por Cataluña y el País Vasco.

5. La Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las Directivas de la CEE en materia de sociedades

La Ley establece que antes del 30 de junio de 1992, las Cajas de Ahorros se inscribirán en el *Registro Mercantil* en cuya circunscripción radique su domicilio.

IV. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 22 DE MARZO DE 1988: RESUMEN DE LOS PRONUNCIAMIENTOS

Los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LORCA y contra las Leyes de Cajas de Ahorros de Cataluña y Galicia, han dado origen a las Sentencias del Tribunal Constitucional 48 y 49/1988, que han resuelto una serie de controversias competenciales que abarcan, prácticamente, todo el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, pendiente ya sólo, como se señalaba al principio de esta Introducción, de algunos sectores muy específicos como son los de coeficientes y disciplina y sanción de estas Entidades que, no obstante, han sido ya tratados, en parte, en estas Sentencias.

La doctrina del Tribunal Constitucional, muy clara en algunos aspectos, no lo es tanto en otros como, por ejemplo, la intervención de estas Entidades, por su ambigüedad, o la distribución de competencias respecto a Cajas de Ahorros que operan

fuera de su territorio, por su complejidad. Previsiblemente serán origen de nuevos conflictos, lo que hará cada día más necesaria la suscripción de Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas entre sí.

Las Sentencias, por lo demás, han influido decisivamente en la redacción de leyes sobre Cajas de Ahorros promulgadas con posterioridad, tanto por el Estado (Ley de Disciplina, ya comentada), como por distintas Comunidades Autónomas (Cantabria, Castilla y León, Murcia y Valencia).

Pese a que la finalidad de esta obra impide realizar un análisis en profundidad de las citadas Sentencias, no se puede renunciar a recoger, si bien de forma muy extractada, algunos de sus pronunciamientos más relevantes que forman ya parte de la doctrina sobre Cajas de Ahorros.

1. La Sentencia 49/1988: la LORCA

Dado que esta Sentencia se produce como consecuencia de varios recursos acumulados, se han tratado de agrupar homogéneamente los pronunciamientos por la materia que tratan, citando a continuación el Fundamento Jurídico en que se encuentran:

A. BASES

- Las bases de la ordenación del crédito deben comprender normas organizativas de las entidades cuyo objeto principal son las operaciones de crédito, y es evidente que, en la actualidad, las Cajas son fundamentalmente entidades de crédito.

La doctrina sentada en la STC 1/1982 debe ser mantenida en el sentido de que el Estado puede fijar bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorros en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito, que le atribuye expresamente el art. 149.1.11 de la Constitución (F.J. 2).

- La calificación como básica de una norma por el legislador no supone por sí misma que esa norma tenga tal carácter. Caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si una norma es o no básica (F.J. 3).

- Las bases deben garantizar la existencia en todo el territorio del Estado de un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (F.J. 16).

- Una normativa básica de la organización de las Cajas tan detallada que vaciase prácticamente de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas supondría una vulneración de los Estatutos de estas Comunidades, especialmente de aquellos que ... confieren a sus respectivas Comunidades competencias exclusivas en la materia, aunque sea con el límite del respeto a las bases estatales.

En algunos casos, las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de una materia e incluso pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución. Pero conviene insistir en que esos casos

son excepcionales y sólo pueden admitirse cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las competencias estatales (F.J. 16).

B. DERECHO DE FUNDACION

- Las Cajas, sea cual sea su origen, son entes de carácter social (F.J. 4).

- Si es propio de la fundación, ... la vinculación de una masa de bienes a unos fines establecidos por el fundador o fundadores resulta que, en la actualidad, en las Cajas, sea cual sea su origen, ni la mayor parte de los recursos de que disponen proceden del fundador, sino que son recursos ajenos, ni los fines que hoy persiguen son principalmente benéficos o benéfico-sociales sino los propios de una entidad de crédito. No cabe, por tanto, aceptar las tesis ... que identifiquen las Cajas con fundaciones en el sentido del art. 34 de la Constitución (F.J. 6).

- Sin negar que las Cajas tengan un cierto carácter fundacional o puedan calificarse dogmáticamente de fundaciones a los efectos de encajarlas en una de las figuras jurídicas reconocidas por nuestro Derecho, lo cierto es que son, en todo caso, fundaciones de carácter muy peculiar en que domina su condición de entidades de crédito, que es lo que les da su fisonomía actual (F.J. 10).

- Los mismos Estatutos de Autonomía que han asumido la competencia tanto sobre fundaciones como sobre Cajas de Ahorro lo hacen en virtud de distintos títulos competenciales (F.J. 11).

C. LIBERTAD DE EMPRESA

- Las Cajas son en la actualidad entidades de crédito y se dedican a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general. Quiénes toman las decisiones relativas a esa actividad y cómo se toman, es decir, la organización de la entidad, no es cuestión que quepa aislar de la actividad misma. Ahora bien, en la atípica institución que es la Caja de Ahorros no es posible que las tomen los que asumen el riesgo de la gestión de la empresa, o sea sus propietarios, puesto que por su naturaleza carece de propietarios (F.J. 12).

- Se trata, en todo caso, de entidades sin fin de lucro, lo que ciertamente no responde al concepto tradicional de empresa (F.J. 12).

- Las Cajas son entidades de carácter social y su calificación como empresas (y a éstas se refiere el artículo 129.2) sólo puede hacerse con importantes matizaciones (F.J. 13).

D. ARTICULADO DE LA LORCA

Organos de gobierno: enumeración

Resulta justificado que de los órganos rectores resulten excluidas personas con funciones exclusivamente técnicas ... que no reúnen las condiciones de representatividad que requiere para los órganos rectores el esquema organizativo de las Cajas... Puede afirmarse que el art. 1 de la LORCA es una norma básica (F.J. 17).

Representación de los intereses colectivos

El art. 2.3 de la LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumera-

ción no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos (F.J. 18).

Designación de representantes de las Corporaciones Municipales

El art. 3 de la LORCA tiene como finalidad garantizar la independencia de las Cajas, evitando posibles conflictos de intereses y eventuales concentraciones excesivas de poder en determinadas Corporaciones locales, y, en este sentido, parece justificado considerarlo como básico (F.J. 19).

Motivos de incapacidad o incompatibilidad de los Consejeros Generales

El art. 8 de la LORCA es básico en cuanto las causas de incapacidad o incompatibilidad que contiene han de ser respetadas por las legislaciones autonómicas, si bien éstas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables o desarrollar con más detalles los establecidos en la Ley (F.J. 21).

Renovación de los Consejeros

Respecto a las posibilidades de reelección, art. 9 de la LORCA, el propósito democratizador de la Ley exige, sin duda, que quien ostenta el cargo de consejero se someta periódicamente, en este caso cada cuatro años, a la elección correspondiente, pero no requiere necesariamente que se limite a una sus posibilidades de reelección, por lo que la limitación contenida en el número 1 del art. 9 debe ser considerada no básica (F.J. 22).

Ceses de los Consejeros Generales

El art. 10 de la LORCA no supone que las causas de cese que señala sean exhaustivas, como implícitamente reconoce el mismo Letrado del Estado, y que el enjuiciamiento constitucional de las causas que pueden añadir las legislaciones autonómicas habrá de hacerse caso por caso, en el supuesto de que hayan sido impugnadas (F.J. 23).

Asambleas Generales

En relación con el art. 12 de la LORCA, el párrafo primero del apartado primero, según el cual las Asambleas Generales podrán ser ordinarias y extraordinarias, recoge una distinción generalmente admitida para las reuniones de esta clase de órganos y que puede considerarse como una regla necesaria y, por ello básica, de organización. El párrafo cuarto, que contiene normas de publicidad de las convocatorias, debe considerarse también básico, porque tiende a garantizar que dicha convocatoria sea conocida no sólo dentro, sino también fuera de la Comunidad, ya que no todos los consejeros generales tienen que residir en su territorio, y el requisito de la residencia habitual en la región o zona de actividad de la Caja, que impone el art. 7.1 a) para ser nombrado consejero ha de entenderse referido a cualquier lugar donde actúe, aunque sea fuera de la Comunidad en que

tiene su sede social. El párrafo primero del apartado 2.º, relativo a los quórum de asistencia y de voto, es también básico, ya que garantiza la eficacia del funcionamiento de la Asamblea, al exigir un quórum reforzado para la adopción de ciertos acuerdos de especial importancia. No ha de entenderse, sin embargo, que este carácter básico suponga que la legislación comunitaria no puede reforzar esos quórum, siempre que respete los fijados en este precepto de la LORCA, que han de considerarse como mínimos y no como rigidamente obligatorios. La previsión del párrafo segundo del mismo apartado, que confiere a cada consejero un voto y atribuye al Presidente voto de calidad, parece también una regla habitual en este tipo de reunión e incluso la fijación de un voto por consejero, que impide la atribución de votos plurales, puede ser considerada como garantía de representatividad. En cuanto al no reconocimiento de voto al Director General, se justifica como norma básica de organización que tiende a garantizar la representatividad y funcionamiento democrático de la Asamblea al no reconocer el derecho de voto más que a los representantes de los intereses sociales que la componen (F.J. 24).

Consejo de Administración

- El art. 14, que establece la forma de llevar a cabo la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración, es directa consecuencia del art. 2.3, relativo a la representación de los intereses colectivos en la Asamblea, y que ya fue examinado en su momento (F.J. 25).

- El art. 17.3 puede ser considerado básico, incluso la prohibición de nombramientos provisionales, que está justificada para garantizar la estabilidad en el cargo y, por tanto, su eficacia (F.J. 25).

- El segundo párrafo de este artículo, que prevé la comunicación de los nombramientos al Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Banco de España, o a la Comunidad Autónoma, según proceda, contiene una norma cuyo carácter básico está justificado, porque la ordenación del crédito requiere, sin duda, que el Ministerio que tiene a su cargo la dirección de la economía nacional conozca el nombre de los administradores de las entidades de crédito (F.J. 25).

- En cuanto al art. 20.2, párrafo tercero, según el cual el Director General asistirá a las reuniones del Consejo con voz y sin voto, aunque, como se ha dicho, el Director General no tenga la consideración de órgano rector, de ello no puede deducirse que sea norma básica la prohibición de que tenga voto en el Consejo. Las razones que justificaban esa prohibición respecto a la Asamblea General no son aquí invocables, pues el Consejo es un órgano que tiene importantes funciones técnicas. En consecuencia, la norma que prohíbe en términos absolutos el derecho de voto del Director General en el Consejo de Administración debe ser considerada no básica (F.J. 25).

Comisión de Control

- En relación al art. 22.5, hay que considerar que la Comisión de Control tiene por misión vigilar la actuación del Consejo de Administración, del que forma parte, ... el Director General, por lo que se justifica su carencia de voto, ya que a él le afecta, sin duda, el control que ha de ejercer esta Comisión (F.J. 25).

- Respecto al art. 24, apartado 1.º, núms. 4, 5 y 6, la existencia de funciones reservadas al Ministerio de Eco-

nomia y Hacienda y al Banco de España justifican esta comunicación directa, sin que pueda alegarse en contra el art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico que, aparte de que se refiere a la actividad que los órganos comunitarios desarrollan en el ámbito de sus competencias, no puede considerarse atributiva de las mismas (F.J. 26).

Director General

La peculiar situación del Director, que es un órgano técnico en la gestión de las Cajas, pero de importancia tal que exige que goce de la confianza de los órganos representativos como son el Consejo y la Asamblea General, justifican las normas que respecto a su nombramiento y cese prevé este artículo, si bien es de advertir que esas normas establecen un mínimo de requisitos para dicho nombramiento y cese, y que nada impide que las leyes autonómicas fijen otras adicionales. Por esta razón, no puede acogerse el reproche ... al hecho de que sea necesario, según estas normas estatales, la ratificación del nombramiento de Director por la Asamblea y no lo sea para su cese cuando lo decreta el mismo Consejo, pues el art. 26 no prohíbe a las Comunidades imponer esa ratificación como requisito adicional. No puede considerarse, en cambio, como básica, la determinación de la edad de jubilación a los sesenta y cinco años (F.J. 27).

Delimitación de competencias respecto a las actividades de las Cajas

- En cuanto a la Disposición Adicional primera y respecto al criterio territorial nada hay que objetar... No es aceptable, en cambio, la determinación del domicilio social de la Caja acumuladamente al territorio como punto de conexión para la atribución de dichas competencias de disciplina, inspección y sanción... Debe considerarse inconstitucional el apartado segundo del número uno de esta Disposición adicional, por cuanto confiere al Estado competencias sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde aquellas tengan su domicilio social. Estas actividades estarán sometidas a la competencia de la Comunidad en que se realicen, conforme a las normas que en cada caso configuren esa competencia. Por las mismas razones debe considerarse inconstitucional el inciso «con domicilio social» en el número dos de la Disposición adicional aquí examinada. Podría pensarse que este sistema puede conducir a resultados perturbadores en la práctica. Es de advertir, sin embargo, que el Estado puede dictar normas básicas que en esos casos, como en otros, aseguren la buena ordenación del crédito en todo el territorio nacional (F.J. 30).

- En lo que se refiere a la organización debe advertirse que la Disposición final quinta no contiene una norma básica, sino una norma de conflicto, que el legislador estatal puede establecer por estar facultado expresamente para ello por el art. 149.1.8 de la Constitución. En efecto, lo que se desprende del precepto, prescindiendo de momento de su inciso final, es que las Cajas en su organización se regirán por su estatuto personal determinado por su domicilio social (F.J. 34).

- En cuanto al párrafo segundo de esta Disposición final quinta, en él se dice, que «no obstante lo anterior, el Estado asumirá todas las competencias en el caso de las Cajas de Ahorros siempre que el volumen de depósitos captados fuera del territorio de la Comunidad Au-

tónoma en la que tenga su domicilio exceda del 50 por 100», lo que supone una norma atributiva de competencia que no resulta ni de la Constitución ni de los Estatutos (F.J. 34).

2. Sentencia 48/88: las leyes catalana y gallega

TITULOS COMPETENCIALES AUTONOMICOS

A efectos competenciales es el título específico sobre Cajas de Ahorro, y no los títulos sobre «Fundaciones» y «Ordenación del crédito, banca y seguros», en el caso de Cataluña, o sobre «Fundaciones», en el caso de Galicia, el que ha de servir de base para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes autonómicas impugnadas (F.J. 2).

BASES DE LA ORDENACION DEL CREDITO

a) Posible inclusión de la LORCA dentro de las referidas bases: ... la conclusión afirmativa a que llega el Letrado del Estado ha de compartirse por este Tribunal (F.J. 3).

b) Las bases a las que han de sujetarse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias pueden estar contenidas tanto en normas posteriores a la Constitución como en normas preconstitucionales (F.J. 3).

c) Aun cuando, por su carácter estable y no conyuntural, las bases han de establecerse en leyes, especialmente tras la entrada en vigor de la Constitución, excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases (F.J. 3).

d) En cualquier caso, el concepto de bases, como delimitador de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es un concepto material y no formal, y ello implica que no todo lo que el legislador estatal califica formalmente de base lo es necesariamente (F.J. 3).

e) Alcance de las bases sobre ordenación del crédito en relación con los dos aspectos esenciales comprendidos en la regulación de aquéllas: el organizativo y el crediticio. Es cierto que las bases están fundamentalmente referidas a la actividad crediticia, pero afectan también a la estructura y organización de las Cajas de Ahorros en cuanto fijan los elementos configuradores de las mismas frente a los demás intermediarios financieros, o en cuanto la estructura y organización de las Cajas repercuten directamente en dicha actividad.

El marco estatal básico relativo a la configuración de las referidas Entidades no puede concretarse de tal modo que de hecho conduzca a la uniformidad organizativa de las Cajas de Ahorros, impidiendo a las Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios.

De la exposición de motivos de la LORCA se desprende que son dos los principios básicos que informan el modelo organizativo contenido en dicha Ley: el carácter representativo de las Cajas de Ahorros y la eficacia de su gestión, que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales (F.J. 3).

ANALISIS DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS

1. REGIMEN JURIDICO DE LAS CAJAS DE AHORROS

• Excedentes.

El carácter social de la finalidad a que han de destinarse los excedentes líquidos constituye una de las características esenciales de las Cajas de Ahorros frente al resto de los intermediarios financieros (F.J. 5).

• Dotación inicial.

Se trata ... de un aspecto que atañe a la garantía de solvencia de las entidades de crédito y que, como tal, exige un tratamiento normativo uniforme en todo el territorio nacional, por lo que ha de considerarse que la norma ... del Estado forma parte de las bases de ordenación del crédito, de competencia estatal (F.J. 7).

• Creación de nuevas Cajas de Ahorros y su inscripción en el Registro: intervención del Banco de España y discrecionalidad.

El hecho de que la intervención del Banco de España sea preceptiva cuando la resolución haya de adoptarse por el Ministerio de Hacienda, no convierte necesariamente en básica dicha intervención cuando la decisión corresponda a la Comunidad Autónoma, siendo indispensable en este último supuesto analizar las circunstancias que en cada caso concurren.

El carácter discrecional de la autorización y el punto de referencia respecto del cual ha de ejercerse la discrecionalidad, constituye una norma básica. Pero, al mismo tiempo, en la medida en que ese punto de referencia es susceptible de una distinta valoración, ha de estimarse que también posee carácter básico la intervención prevista del Banco de España —y así lo declaró la STC 1/1982, fundamento jurídico 9.º, pues con ella se garantiza una aplicación uniforme de dicha política financiera en todo el territorio nacional. Carácter que, en cambio, ha de negarse a la exigencia de que la tramitación del expediente se realice a través del Banco de España, por tratarse de un mero acto de ejecución (F.J. 10).

• Período transitorio.

Ha de entenderse que la intervención y el control efectuados por el Protectorado no excluyen la inspección e intervención del Banco de España ni el cumplimiento de las demás normas especiales a que han de sujetarse las nuevas Cajas de Ahorros durante los dos primeros años de su actuación (F.J. 11).

• Absorción y fusión.

No cabe olvidar que entre las funciones de alta dirección que la legislación estatal atribuye al Banco de España en relación con las Cajas de Ahorros figura la intervención en los expedientes sobre creación, fusión o liquidación de las mismas, por lo que ha de considerarse básico el preceptivo informe del referido Banco, que con carácter general aparece previsto en la mencionada legislación (F.J. 12).

2. ORGANOS DE GOBIERNO

Las normas de la LORCA sólo pueden calificarse de básicas en cuanto garantizan la especificidad de las Cajas de Ahorros frente al resto de los intermediarios financieros, especificidad que se concreta en su función social, así como en el carácter representativo de sus órganos de gobierno y en las exigencias derivadas de una gestión eficaz que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales (F.J. 14).

La fijación de las normas básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme, sino que debe permitir opciones diversas (F.J. 14).

a) Normas que afectan a la determinación de los órganos de gobierno, a su naturaleza y funciones, a la composición de los mismos y al procedimiento de elección de sus miembros.

• El Director General como órgano de gobierno.

El carácter representativo de todos los órganos de gobierno forma parte de las bases de regulación de las Cajas de Ahorros y aparece garantizado en la ley estatal en relación con cada uno de ellos. El Director General, nombrado «entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia suficientes» ... carece de dicha representatividad (F.J. 15).

• Composición

No puede estimarse que tenga carácter exhaustivo la enumeración, contenida en la Ley, de los grupos que han de estar representados en la Asamblea General, y, en consecuencia, no incurren en inconstitucionalidad las normas autonómicas que prevean la existencia de otros grupos, siempre que éstos representen «intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorros» (F.J. 17).

Resultan, en cambio, inconstitucionales los artículos que incluyen el nombramiento de personalidades de singular prestigio en las mencionadas esferas, dado que esta representación a título individual no está prevista en la LORCA (F.J. 17).

• Procedimiento de elección.

Lo que cabe calificar de básico no es el procedimiento a seguir para la designación de los miembros de los órganos de gobierno, sino la exigencia de que, cualquiera que sea el procedimiento, garantice el carácter representativo de los correspondientes órganos, por lo que no puede calificarse de inconstitucional una norma que se limita a prever la existencia de procedimientos de elección distintos de los fijados en la LORCA (F.J. 19).

b) Normas que regulan los requisitos para ser elegidos y las causas de inelegibilidad, así como los supuestos de cese.

Corresponde al Estado... garantizar la independencia de los órganos de gobierno y de sus miembros, estableciendo las condiciones necesarias para que ... en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas sólo tengan presente los intereses de la Caja y el cumplimiento de su función social. Por ello han de incluirse dentro de las normas básicas aquellas que determinan las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad para el ejercicio del cargo, así como las relativas a los supuestos de cese (F.J. 20).

Aun cuando se considerara básica la norma estatal, ello no supondría que las Comunidades Autónomas no pudieran introducir otros supuestos, siempre que éstos resultaran justificados teniendo en cuenta el interés de las Cajas y no afectasen a los principios de representatividad e independencia de los órganos y de sus miembros (F.J. 20).

c) Normas relativas a la reelección de los miembros y la renovación parcial de los órganos.

La norma debe considerarse básica en cuanto limita la duración del mandato a cuatro años ... No puede, en

cambio, calificarse de básica la limitación de la reelección a un periodo, pues el carácter democrático y representativo de los cargos sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección (F.J. 21).

Ha de asignarse asimismo carácter básico a ... la renovación parcial de la Asamblea, ya que con ello se pretende asegurar la estabilidad de los órganos de gobierno, pero no en cuanto determina que la renovación ha de hacerse por mitades... Lo que ha de considerarse básico es la exigencia de la renovación parcial, no la forma concreta en que dicha renovación haya de llevarse a cabo (F.J. 21).

d) *Normas concernientes a la figura del Director General.*

Han de calificarse de inconstitucionales los artículos que ... someten el nombramiento del Director General a la aprobación del correspondiente órgano de las Comunidades ... a través del derecho de veto.

Incurren en inconstitucionalidad las leyes autonómicas, que introducen un límite no previsto en la ley estatal a la facultad de designación del Director General por los correspondientes órganos de la Entidad (F.J. 23).

3. INSPECCION, SANCIONES E INTERVENCION

La previsión, por parte de las leyes autonómicas, de una sanción tan grave como la destitución de los órganos de gobierno, no contemplada en la legislación estatal, supone en definitiva una diferencia de trato sustancial o «salto sancionador cualitativo que rompe la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio» ... Lo mismo cabe decir de la ampliación de la responsabilidad disciplinaria a las personas pertenecientes a cualquier órgano de gobierno de las Cajas, en vez de circunscribirla a los administradores y al Director General como preceptúa

el ordenamiento estatal. A ello debe añadirse que las sanciones a los consejeros generales y miembros de la Comisión de Control, y especialmente la posibilidad de destitución de estos órganos, inciden directamente en la independencia y el carácter representativo de los órganos de gobierno de las Cajas, por lo que también desde la perspectiva de la ordenación del crédito debe considerarse básica su regulación (F.J. 25).

Es evidente que ha de atribuirse carácter básico a las normas estatales aducidas por la representación del Gobierno en cuanto regulan la adopción de medidas cautelares que permiten actuar de forma inmediata y con carácter preventivo en situaciones graves que puedan afectar a la solvencia de las Cajas y a la estabilidad del sistema financiero, pues, en estos casos, la naturaleza de la materia en cuestión exige una actuación uniforme y coordinada que garantice la eficacia de las medidas adoptadas, lo que justifica la inclusión en las bases de meros actos de ejecución. Pero, por una parte, no existe coincidencia entre estos supuestos y los previstos en las leyes autonómicas, que abarcan situaciones de grave irregularidad tanto económica como administrativa. Y, por otra, cabe inferir ... que las atribuciones conferidas ... lo son sin perjuicio de las que corresponden al Estado sobre las mencionadas materias. Los artículos en relación con las funciones de coordinación e inspección contienen una cláusula de salvaguardia de las funciones del Banco de España... Así interpretados, no pueden calificarse de inconstitucionales (F.J. 26).

4. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Han de considerarse básicas aquellas normas que establecen los plazos de adaptación de las Cajas de Ahorros a la nueva situación derivada de la entrada en vigor de la LORCA (F.J. 27).

DISPOSICIONES EN CONFLICTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANEXO I: RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD (*)

Recurso número	Disposición		Gobierno que legisla	Gobierno que recurre	Materia	Se admite a trámite	-BOE-	Fecha suspensión	Se mandara la suspensión
	Número	Fecha							
800/85	Ley 13	25.5.1985	Estado	Cataluña	Intermediarios financieros: coeficientes.	25.9.85	14.10.85	—	—
801/85	Ley 13	25.5.1985	Estado	País Vasco	Intermediarios financieros: coeficientes.	25.9.85	14.10.85	—	—
1710/88	Ley 26	29.7.1988	Estado	País Vasco	Entidades de crédito: disciplina e intervención.	7.11.88	18.11.88	—	—
1726/88	Ley 26	29.7.1988	Estado	Cataluña	Entidades de crédito: disciplina e intervención.	7.11.88	18.11.88	—	—
45/89	Ley 7	6.10.1988	Murcia	Diputados	Cajas de Ahorros: órganos rectores.	16.1.89	30.1.89	—	—
1762/89	Ley 6	25.5.1989	Cataluña	Estado	Cajas de Ahorros: regulación. Modifica Ley 15/85.	29.8.89	5.9.89	3.8.89	NO

(*) Situación a 6 de junio de 1990.

DISPOSICIONES EN CONFLICTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
ANEXO II: CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA (*)

Conflicto número	Disposición		Gobierno que legisla	Gobierno que lo plantea	Materia	Se admite a trámite	-BOE-	Fecha suspensión	Se mantiene la suspensión
	Número	Fecha							
1155/85	Real Decreto 1370	1.8.1985	Estado	Cataluña	Entidades de depósito: recursos propios.	20.12.85	9.1.86	—	—
319/86	Real Decreto 2254	20.11.1985	Estado	Cataluña	Entidades de depósito: inversiones obligatorias.	9.4.86	24.4.86	—	—
359/86	Real Decreto 2254	20.11.1985	Estado	País Vasco	Entidades de depósito: inversiones obligatorias.	9.4.86	24.4.86	—	—
401/86	Resolución	26.11.1985	Estado	Galicia	Caja de Ahorros de Galicia: sanción.	23.4.86	10.5.86	—	—
531/86	Decreto 127	17.4.1986	Galicia	Estado	Cajas de Ahorros: órganos rectores.	28.5.86	6.6.86	16.5.86	23.10.86
987/86	Decreto 99	3.4.1986	Cataluña	Estado	Cajas de Ahorros: competencias Generalidad.	17.9.86	29.9.86	11.9.86	26.2.87
959/87	Real Decreto 321	27.2.1987	Estado	Valencia	Entidades de depósito: coeficiente inversión obligatoria.	22.7.87	4.8.87	—	—
960/87	Orden Ministerial	3.3.1987	Estado	Valencia	Entidades de depósito: liberalización tipos interés y comisiones.	21.7.87	3.8.87	—	—
964/87	Real Decreto 321	27.2.1987	Estado	Cataluña	Entidades de depósito: coeficiente inversión obligatoria.	21.7.87	4.8.87	—	—
965/87	Orden Ministerial	3.3.1987	Estado	Cataluña	Entidades de depósito: liberalización tipos interés y comisiones.	21.7.87	4.8.87	—	—
971/87	Real Decreto 321	27.2.1987	Estado	País Vasco	Entidades de depósito: coeficiente inversión obligatoria.	21.7.87	4.8.87	—	—
200/89	Real Decreto 1144	30.9.1988	Estado	País Vasco	Bancos privados: creación. Entidades de crédito extranjeras: instalación en España.	6.2.89	17.2.89	—	—
2415/89	Decreto 190	1.8.1989	Cataluña	Estado	Cajas de Ahorros: órganos de gobierno.	11.12.89	22.12.89	4.12.89	NO

(*) Situación a 6 de junio de 1990.