

Sentencia 15/1981, de 7 de mayo. Recurso de amparo. Medidas de seguridad en establecimientos bancarios (BOE 21 mayo 1981)⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por la Caja de Ahorros de Sabadell, representada por el Procurador don Adolfo Morales Viana, bajo la dirección del Abogado don Eduardo García de Enterría, contra la Sentencia dictada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo el 29 de octubre de 1980, estimatoria de la apelación interpuesta por el Abogado del Estado contra la pronunciada en 14 de marzo de 1978 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por la cual se anulaban las resoluciones dictadas por el Ministerio de la Gobernación el 10 de marzo de 1977, que confirmaba el acuerdo de la Dirección General de Seguridad de 10 de octubre de 1976, que impuso a dicha Entidad la multa de un millón de pesetas, con ocasión de un robo a mano armada perpetrado el día 8 de octubre de 1976 a una camioneta que transportaba fondos sin cumplir las medidas de seguridad establecidas en el Decreto 574/74, de 1 de marzo, y en la Orden de 1 de abril de 1974, siendo Ponente el Magistrado don Plácido Fernández Vigas.

1. Antecedentes

1. El día 8 de octubre de 1976, se perpetró un ataque a mano armada contra una furgoneta, propiedad de la Caja de Ahorros de Sabadell, que transportaba a la oficina principal de dicha Caja una cantidad aproximada de cinco millones de pesetas. El Director general de Seguridad impuso a la citada Caja la sanción de un millón de pesetas, por considerar que el transporte se había efectuado sin la observancia de las medidas de seguridad establecidas en el Decreto 574/74, de 1 de marzo, y en la Orden de 1 de abril de 1974, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1969, modificada por Ley 36/1971 y Decreto-Ley 10/1975. La Caja presentó recurso, con el doble carácter de súplica, ante el Director general de Seguridad, y de alzada ante el Ministro de la Gobernación. Ambos fueron desestimados, respectivamente, mediante resoluciones de 15 de febrero y 10 de marzo de 1977.

2. Contra ellas se interpuso por la Caja de Ahorros de Sabadell recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, la cual, por Sentencia de 14 de marzo de 1978, estimó la demanda, anulando las resoluciones por no ser conformes a derecho. El Abogado del Estado interpuso, ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, recurso de apelación contra dicha Sentencia, habiendo recaído otra del Alto Tribunal de 29 de octubre de 1980, estimatoria, por considerar las resoluciones ajustadas a derecho, concretamente al Decreto 574/1974, al que califica de disposición especificativa, en un ámbito concreto, del precepto genérico contenido en el artículo 2, h), de la Ley de Orden Público. La Caja de Ahorros de Sabadell acudió a este Tribunal, en demanda de amparo constitucional, solicitando se dicte Sentencia en la que se acuerde declarar la nulidad de la de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, reconociendo su derecho a no ser sancionada por infracción administrativa alguna que no haya sido establecida por Ley previamente aprobada por las Cortes y restableciéndola en la integridad de su derecho.

3. Los principales fundamentos jurídicos de la demanda se apoyan en el artículo 25.1 de la Constitución, alegándose el derecho a no ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen infracciones administrativas, según la legislación vigente e imputando la violación de dicho principio a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, por cuanto con su Sentencia, a criterio del recurrente, ha resacido al mundo jurídico la sanción que le fue impuesta y que había sido anulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en 14 de marzo de 1978; y ello a pesar de que la sanción originaria, impuesta por la Dirección General de Seguridad, no ha incurrido en ninguna violación de la Constitución, dado que ésta no se promulgó hasta más de dos años después. Alega la recurrente su legitimación en cuanto a titular de un interés legítimo afectado por la sentencia recurrida, así como la competencia de este Tribunal, al expresar cómo se han cumplido todos y cada uno de los requisitos previstos en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, habiéndose agotado los recursos utilizables dentro de la vía judicial e invocado, formalmente, los derechos violados en el escrito de alegaciones presentado en el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo. Fue interpuesto el recurso de amparo dentro del plazo legal.

4. La Sección de este Tribunal Constitucional admitió la demanda y dispuso lo que ordena el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Notificada esta providencia, se mostraron parte el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en representación de la Administración Pública, a quienes la Sección tuvo por personados, poniéndoles de manifiesto las actuaciones por plazo común de veinte días, a todas las partes para alegaciones. Solicitada la suspensión de la ejecución de la Sentencia dictada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en 27 de octubre de 1980, por la Caja de Ahorros de Sabadell, la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional, previa la tramitación reglamentaria, dictó auto con fecha 11 de febrero de 1981, acordando «suspender la ejecución de la Resolución de la Dirección General de Seguridad de fecha 10 de octubre de 1976, confirmada el 10 de marzo de 1977 por resolución del Ministerio de la Gobernación, por la que se impuso a la Caja de Ahorros de Sabadell la multa de un millón de pesetas, suspensión que se acuerda sin afeanzamiento». Dicha resolución fue remitida, para su debido cumplimiento, al Ministerio del Interior.

5. El Ministerio Fiscal presentó en su día el correspondiente escrito de alegaciones en el que se pedía la desestimación del amparo solicitado, «al no haberse producido violación alguna del derecho fundamental que se contempla en el artículo 25.1 de la Constitución Española de 1978». Los principales argumentos alegados por el Fiscal son:

a) El Tribunal Supremo no ha impuesto sanción alguna, sino que se ha limitado a declarar que determinados actos de la Administración se ajustan a derecho; y no ha causado el acto, a través del cual se estima violado, un derecho fundamental. Y, en cuanto al pedimento segundo, que solicita se reconozca a la actora el derecho a no ser sancionada por infracción administrativa que no haya sido establecida por Ley previamente aprobada por las Cortes, se

(1) Corrección de errores BOE 16 junio 1981.

está postulando algo que ya está reconocido por la propia Constitución en el artículo 25.1.

b) La cuestión básica planteada no es otra que la legalidad de las normas que sirvieron de base a la imposición de la multa, por transportar fondos en vehículos sin las debidas garantías. En suma, se cuestiona el Decreto 574/1974 y la Orden de 1 de abril de 1974, en relación con el artículo 2º apartado h), de la vigente Ley de Orden Público, por estimar que está en contradicción con el artículo 25.1 de la Constitución. Pero es pertinente recordar que el contenido de dicho precepto constitucional no es nuevo en nuestro ordenamiento, sino que fue incluido en las sucesivas Constituciones, desde 1812 y hasta el Fuero de los Españoles de 1945, con diversos matices, por cuanto se refiere a las infracciones penales y, en lo que respecta a las administrativas, ha sido la jurisprudencia la que ha venido a llenar la laguna, destacando los elementos comunes que entraña todo tipo ilícito, en las diversas manifestaciones del ordenamiento sancionador del Estado, pues aunque el principio de tipicidad operará con menor relevancia en el orden administrativo, requiere, en todo caso, la necesidad de que el acto se halle claramente definido como falta administrativa y sólo se pueden calificar así los hechos previstos como tales en la normativa aplicable. El acercamiento de los dos ordenamientos sancionadores, penal y administrativo, es evidente, abriendo paso a la declaración constitucional. El Decreto 574/1974, de 1 de marzo, establece unas medidas apropiadas «para el transporte de fondos y valores», precepto prácticamente reproducido por la Orden de 1 de abril del mismo año y que no constituye un conjunto de medidas nuevas, pues ya existen precedentes, entre otros en un Decreto de mayo de 1945. Tales medidas obedecen al cumplimiento de la obligación que pesa sobre la Administración de atender a la conservación del Orden Público, concepto en el que se comprende la «seguridad ciudadana», pues es obligación del Gobierno «establecida por el artículo 3 de la Ley de Orden Público—velar por la conservación del orden público, si bien la Ley, como ahora hace la Constitución, cuidó de constreñir esta actuación al «sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». Tanto el Decreto como la Orden ministerial de 1974, tantas veces citados, al prescribir unas determinadas medidas, remiten a la Ley de Orden Público —la desobediencia a las decisiones que la autoridad y sus agentes tomaren para conservarlo o restablecerlo—. Así la Ley de Orden Público es la cobertura legal a la disposición reglamentaria del Decreto de 1974 y la Administración, en el ejercicio de sus funciones de policía, podía imponer la sanción que se discute, aun haciendo caso omiso del artículo 22 del Decreto, que no crea nada nuevo, sino que se limita a concretar un caso que puede derivarse del juego lógico de las normas aplicables. Es ello lo que desvirtúa el presente recurso de amparo, desde el instante mismo en que no se ha producido acto alguno que cree un tipo de infracción administrativa, empleando para ello la vía reglamentaria.

Por todo ello el Fiscal interesa que se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, con denegación del amparo solicitado.

6. El Abogado del Estado también presentó, en su día, el correspondiente escrito de alegaciones en el que solicitaba se dictara Sentencia desestimatoria de la demanda. Estas alegaciones sustancialmente se referían a los siguientes extremos:

Inadmisibilidad del recurso. Alega el recurrente que su objeto no son las resoluciones administrativas, sino la Sentencia del Tribunal Supremo. Pero, aducido el artículo 25.1 de la Constitución, el verdadero objeto del recurso escapa a la disponibilidad del recurrente y, sea cual fuere lo que el solicitante diga al respecto, el recurso tendrá por objeto el que realmente tenga, o sea, el contenido de la resolución administrativa. No cabe, pues, como reconoce el

propio recurrente, postular la aplicación del artículo 25.1 de la Constitución a los actos dictados más de dos años antes de su entrada en vigor. Existe un error de apreciación cuando se reclama la eficacia retroactiva «in mitius» predicable respecto a las normas sancionadoras, para el propio precepto que proclama el principio. Al no ser el presente un amparo contra una actuación judicial, sino contra un acto administrativo, este acto no puede ser enjuiciado a la luz del artículo 25.1, para determinar si las disposiciones reglamentarias que sirvieron de fundamento a la sanción vulneran la reserva de Ley establecida «ex novo» por el propio artículo 25. Procede, pues, la inadmisibilidad del recurso, ya que, siendo el Tribunal incompetente por razón del tiempo, el caso escapa a la Constitución. Pero, aunque se tratara de solicitar el amparo frente a la Sentencia de un órgano judicial, la adhesión al derecho fundamental del artículo 25.1 sólo pudo haberse debido a que el Tribunal Supremo aplicara un Decreto y una Orden, en disconformidad con la reserva de Ley y el problema se centraría, por tanto, en determinar si esos preceptos son o no aplicables de conformidad con el artículo 25.1 de la Constitución, artículo que viene a establecer, por vía oblicua, el «principio de legalidad» en materia sancionadora, principio que se traduce en una «reserva absoluta» de Ley, según algunos penalistas. Pero este perfil no resulta con claridad del citado precepto de la Constitución por el empleo que hace éste de la palabra «legislación» que no puede tener un sentido totalmente unívoco cuando se refiere a injustos penales e injustos administrativos. Cuando referido a los primeros, «legislación» debe entenderse como «Ley (formal)», pero es dudoso que pueda llegarse a esa identificación cuando se trata de injustos administrativos, en que no se puede ignorar el importante papel de los reglamentos y, si se parte de la constitucionalidad y legalidad de una reglamentación, en materia de seguridad de entidades de crédito, hay que admitir la constitucionalidad de la Disposición final segunda de la Ley de Orden Público. Cuando el artículo 22 del Decreto tantas veces citado se refiere a que los hechos que enuncia serán sancionados de conformidad con la Ley de Orden Público, la interpretación racional de esta cláusula es que serán sancionados cuando, y sólo cuando, este incumplimiento revista caracteres que permitan entender cometida una infracción de orden público, según la Ley.

7. En su escrito de alegaciones, el recurrente se ratifica en el de interposición y formalización y en su súplica.

8. Terminado el trámite de alegaciones, se señaló para deliberación de este recurso de amparo el día 24 de abril de 1981. En la sesión de dicho día se deliberó y votó.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, comparecido en estos autos en el ejercicio de las funciones que la Ley le atribuye, plantea, de entrada, la inadmisibilidad del recurso porque, supuesto que el «amparo será lo que realmente sea y tendrá por objeto lo que realmente tenga», no cabe admitir la afirmación que hace el escrito de interposición de que el objeto del recurso es la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1980, estimatoria de la apelación interpuesta por el Abogado del Estado y por la que se revocaba la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que había, a su vez, estimado el recurso contencioso-administrativo y anulado la resolución administrativa. Por el contrario, a criterio de la representación del Estado, es esta resolución sancionadora la que constituye el verdadero objeto del amparo y, siendo ello así, por su fecha, no puede ser enjuiciada en vía de amparo a la luz del artículo 25.1 de la Constitución, para indagar si las disposiciones reglamentarias que sirvieron de fundamento a la sanción (Decreto 574/1974, de 1 de marzo, y Orden de 1 de abril de 1974) infringen o no la re-

serva de Ley establecida «ex novo», por el citado artículo 25.1 y la conclusión que se impone, según dicha parte, es la de declarar la inadmisibilidad del recurso, ya que no siendo, el invocado, precepto constitucional aplicable «ratione temporis» al caso, es manifiesto que éste escapa a la competencia del órgano que es «intérprete supremo de la Constitución».

Esta motivación nos lleva a la necesidad de determinar el objeto del recurso y, de ser éste la declaración de nulidad de la resolución administrativa sancionadora y no la Sentencia del Tribunal Supremo, discernir los posibles efectos retroactivos del principio de reserva de Ley del artículo 25.1, en relación con el momento, anterior a la promulgación de la Constitución, en que se produjeron los hechos determinantes de la sanción administrativa y con la fecha de ésta y de las disposiciones reglamentarias que le sirvieron de fundamento.

2. El demandante «Caja de Ahorros de Sabadell», tras expresar que en el presente recurso de amparo se pide la protección a este Tribunal, frente a la situación de violación de un derecho fundamental «el de que nadie puede ser condenado o sancionado por acción u omisión que en el momento de producirse no constituya delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento», insiste, con reiteración, en que tal derecho fundamental ha sido conculcado por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo que revoca, en apelación, la Sentencia de la Audiencia Nacional que anuló la sanción pecuniaria, al considerar que la supuesta infracción había sido tipificada por un reglamento, infringiendo el principio de legalidad penal.

Esta afirmación se fundamenta en la hábil hipótesis de que la Sentencia de la Audiencia Nacional había hecho desaparecer del mundo jurídico la sanción impuesta a la Caja de Ahorros de Sabadell, al declararla nula y que, por contrario efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo la ha hecho renacer jurídicamente. Y sale al paso de la posible quiebra de esta argumentación, si se pensara que la interposición del recurso de apelación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional suspendió sus efectos, recordando que, por imperativo del artículo 6.3 del Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1977, la apelación se entiende interpuesta solamente en el efecto devolutivo. Proclama la recurrente, expresamente, que la sanción originaria, impuesta por la Dirección General de Seguridad, no ha incurrido en violación de la Constitución, dado que ésta no se promulgó hasta más de dos años después.

3. La Sala no puede compartir esta tesis de la demandante, ni aceptar que este recurso se considere como un caso del artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de violación de derechos y libertades que tuvieran su origen inmediato y directo en el acto u omisión de un órgano judicial, con independencia del efecto de esta violación respecto al éxito o al fracaso de la pretensión deducida en el proceso en que aquélla se produjo. En efecto, el supuesto contemplado en el artículo 44 es el del acto u omisión producido en el procedimiento y que atenta contra los derechos o libertades susceptibles de amparo constitucional, por sí mismo, sin conexión con el objeto del pleito. En el caso presente, sucede al contrario: que la denunciada violación se atribuye al hecho de que la Sala Cuarta del Tribunal Supremo decretó que las resoluciones administrativas que impusieron la sanción están ajustadas a Derecho, es decir, se hace coincidir exactamente con el objeto de la controversia que se ventiló en el proceso en que recayó la sentencia.

Aquí se trata, en realidad, de un recurso amparado en el artículo 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, porque, al

otrar como infringido el artículo 25.1 de la Constitución, se invoca el principio de reserva de Ley y, por tanto, ya sea que la violación se entienda producida por el Decreto que sirvió de base a la imposición de la sanción o por el acto administrativo de aplicación del citado Decreto, se invoca en todo caso la inconstitucionalidad de éste, pero en ningún caso supondría una violación del orden constitucional producido inmediata y directamente por el órgano judicial.

4. Si en el momento en que se interpuso el recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional la Constitución hubiera estado vigente, la sentencia dictada, en grado de apelación, por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, supondría el agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo, a tenor del artículo 53.2 de la Constitución y 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Como expresa el Abogado del Estado, no es posible considerar que un simple elemento accidental de fecha sirva para transformar la sustancia del amparo constitucional pretendido, convirtiéndolo en un amparo contra la sentencia misma.

5. Estamos en presencia, realmente, por todo lo anteriormente expuesto, de un amparo contra un acto administrativo, concretamente contra la resolución que impuso una sanción pecuniaria a la entidad demandante. Lo que no podemos es aceptar la pretendida inadmisibilidad del recurso, derivada, según el Abogado del Estado, de que la Constitución no es, por razón de tiempo, aplicable al caso. Ciertamente, que no se pueda hacer derivar la competencia de este Tribunal de la transitoria segunda de su Ley Orgánica. Pero la inadecuación de esta norma al caso que nos ocupa, no deriva de que el acto impugnado no esté «bajo la Constitución», declaración que, en todo caso, no puede hacerse sin entrar en el fondo del asunto, sino de que la transitoria segunda previene un día inicial para el cómputo de los plazos «aquél en que quedase constituido el Tribunal», cuando las leyes o actos que originan el recurso fueran anteriores a dicha constitución. Mas, en el caso presente, ya se entienda que el acto recurrido es la Sentencia del Tribunal Supremo, o bien la resolución administrativa impugnada en el contencioso-administrativo, lo cierto es que el plazo es siempre el de veinte días a partir de la notificación de la citada resolución judicial que recayó en un momento posterior a la constitución del Tribunal. Porque no sería nunca que el acto origen del recurso no hubiera agotado sus efectos al constituirse el Tribunal, sino que o no había surgido aún al mundo jurídico (si se trata de la sentencia), o no se había agotado la vía judicial (si el acto originario es la sanción administrativa).

Este recurso aparece presentado dentro del plazo y no existe precepto legal alguno que justifique la inadmisibilidad por razón del tiempo, pues la definición de este Tribunal como intérprete supremo de la Constitución, a tenor del artículo primero de su Ley Orgánica, no puede distraer de su competencia la cuestión previa del ámbito temporal de la Ley de leyes que este recurso plantea.

6. No sin cierta contradicción con la afirmación que previamente ha hecho de que la sanción originaria, impuesta por la Dirección General de Seguridad, no ha incurrido en ninguna violación de la Constitución, la demandante utiliza un «segundo argumento» en favor de la estimación del presente recurso, cuando afirma que la violación frente a la que ahora se solicita el amparo, ya constituyó, en el régimen jurídico anterior, la conculcación de un principio constitucional de aplicación y eficacia inmediata, pues la legalidad de los delitos, faltas e infracciones administrativas, así como la reserva de tales materias a la exclusiva competencia de la Ley aparece recogida, según la demanda, en la Ley Constitutiva de Cortes de 17 de junio de 1942; Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

No es admisible hablar de principios constitucionales referidos al régimen anterior, que no era constitucional. Puede hablarse, respecto a él, de «principios fundamentales», en cuanto recogidos en las leyes de este nombre y, por otra parte, tampoco se trataba de principios de aplicación inmediata. Más es de reconocer que el supuesto carácter constitucional de tales principios no es invocado por la demanda como vehículo de un derecho fundamental preconstitucional que pueda accionarse ahora por vía del amparo constitucional, sino que se trata de un argumento para justificar la aplicación retroactiva del principio de reserva de Ley recogido en el artículo 25.1 de la Constitución, que supondría, al parecer de la demandante, una retroacción «in bonus» que no puede considerarse contradictoria con el principio de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras restrictivas de derechos individuales, ni con el principio de la seguridad jurídica que, precisamente, se opone a que alguien pueda ser sancionado por conducta que no haya sido previamente tipificada de antijurídica por una Ley formal. De esto nos ocuparemos a continuación.

7. La retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables tiene su fundamento, a «contrario sensu» en el artículo 9.3 de la Constitución que declara la irretroactividad de las no favorables o restrictivas de derechos individuales. No es, pues, invocable, en vía de amparo, reservada a las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la Constitución (artículos 161.b y 53.2 de la misma y 41 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por otra parte, tampoco cabe trasladar esta retroactividad en lo favorable al principio mismo en que así se declara. El «principio de legalidad» que se traduce en la «reserva absoluta» de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada. Y no vale decir que alguna jurisprudencia ha tenido presente a la Constitución para juzgar hechos acaecidos con anterioridad a su promulgación. Sin entrar a discernir los efectos que tal doctrina pudiera tener sobre la que este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, haya de establecer, lo cierto es que «tener presente» las declaraciones constitucionales a los meros efectos dialécticos y por abundancia argumental, no significa que el caso se decida con arreglo a tales criterios. Especialmente, la jurisdicción

Contencioso-Administrativa, en tanto que es una jurisdicción revisora, debe configurar, para cada caso, el marco de legalidad en el cual debe ser revisado y que es el que está en vigor en el momento de dictarse el acto o disposición, lo que no significa que los órganos de dicha jurisdicción no puedan reconocer la retroactividad de una norma posterior y su aplicación en ese marco, por otra parte inmutable, de legalidad. Esto es lo que hacen algunas de las sentencias que cita la demandante.

8. No entramos, pues, porque no es preciso a los efectos del presente recurso, en la posibilidad de ejercitar la vía de amparo constitucional para la tutela efectiva actual de un derecho constitucional sustantivo cuya violación o desconocimiento se iniciara antes de la entrada en vigor de la Constitución. Pero aquí no se trata de eso, como tampoco de discernir la legalidad controvertida del acto administrativo impugnado en su propio parámetro de juridicidad, sino de delimitar hasta qué punto su posible ilegalidad incide o no en inconstitucionalidad. Por ello, porque el principio de «reserva de Ley» no era un principio constitucional, en el momento de dictarse las resoluciones administrativas, no proceda el amparo solicitado; aun cuando tales resoluciones fueran ya entonces contrarias a la Ley, según sostuvo la Audiencia Nacional; aspecto sobre el que no procede que nos pronunciemos.

FALLO

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

Ha decidido:

I. No haber lugar a la inadmisibilidad del recurso solicitada por el Abogado del Estado.

II. Denegar el amparo solicitado al no haberse producido violación alguna de derecho fundamental que se contempla en el artículo 25.1 de la Constitución Española.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1981, de 7 de mayo

*Recurso de amparo. Principio de reserva de ley.
Derecho sancionador. Orden público. Medidas de seguridad
en establecimientos bancarios. Principio de seguridad jurídica.
Principio de irretroactividad.*

A) Objeto

La sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto por la Caja de Ahorros de Sabadell contra la sentencia dictada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo el 29 de octubre de 1980 estimatoria de la apelación interpuesta por la Abogacía del Estado contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por la

que se anulaban las resoluciones dictadas por el Ministerio de Gobernación el 10 de marzo de 1977, que confirmaban el acuerdo de la Dirección General de Seguridad que imponía a dicha entidad multa de un millón de pesetas con ocasión del robo a mano armada perpetrado a una camioneta que transportaba fondos sin cumplir las medidas de seguridad establecidas en el Decreto 574/1974, de 1 de marzo y en la Orden de 1 de abril de 1974.

B) Antecedentes

La recurrente invoca el derecho a no ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan sanciones administrativas según la legislación vigente.

A su vez el Ministerio Fiscal solicitó la desestimación del recurso ya que siendo la cuestión básica la de determinar la legalidad de las normas que sirvieron de base a la imposición de la multa, se considera que las disposiciones administrativas invocadas por la Administración a la hora de sancionar tenían la cobertura legal de la Ley de Orden Público.

La Abogacía del Estado por su parte solicitó igualmente una sentencia desestimatoria, alegando inadmisibilidad del recurso al no haber la lesión de un derecho fundamental recogido en la Constitución, en virtud de unos actos dictados con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, siendo el Tribunal incompetente, por tanto, por razón del tiempo. En cualquier caso se señala que el intento de aplicar el principio de legalidad en materia sancionadora, con carácter de reserva absoluta de ley no tiene el alcance que se le pretende dar, ya que debe diferenciarse según se trate de ilícitos penales en los que el citado principio juegue con mayor intensidad, requiriéndose en todo caso una ley formal, de los ilícitos administrativos en los que debe admitirse la concurrencia del reglamento en la regulación de los mismos. Igualmente se señala que en última instancia se estarían

sancionando infracciones de Orden Público contenidas en la citada Ley.

C) Fundamentos jurídicos

Entiende el Tribunal Constitucional que en el caso de recurso de amparo contra una resolución judicial debe haberse producido una violación de derechos y libertades que tengan su origen inmediato y directo en el acto u omisión de un órgano judicial, con independencia del efecto de esta violación respecto del éxito o el fracaso de la pretensión deducida en el proceso en que aquella se produjo.

En el supuesto de referencia se plantea más que una violación con relevancia constitucional, derivada inmediata y directamente de un órgano judicial, una infracción del principio de legalidad por las propias normas aplicadas, por lo que en última instancia se considera que se trata de un amparo, frente a un acto administrativo por razones de legalidad. Al respecto debe considerarse que dicho vicio no es enjuiciable en vía de amparo ya que el referido principio de legalidad no era un principio constitucional en el momento de dictarse los actos administrativos impugnados, siendo la jurisdicción contencioso-administrativa, la que debió enjuiciar el marco de legalidad conforme al cual debieron ser dictados los actos recurridos, que en principio estaría constituido por la normativa en vigor, como se ha señalado, en el momento de dictarse los mismos, sin que ello impidiera en ningún caso aplicar retroactivamente normas posteriores más favorables.

Sentencia 1/1982, de 28 de enero. Conflictos positivos de competencia. Real Decreto 2869/1980 por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros y Decreto del Gobierno Vasco 45/1981 sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE 26 febrero 1982) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia números 63 y 191 acumulados por Auto de 22 de septiembre de 1981. El primero fue planteado por el Gobierno Vasco, representado y defendido por el Abogado del Colegio de Madrid don Jesús González Pérez, en relación con el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, «por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros». El segundo fue promovido por el Abogado del Estado, frente al Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo, «sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma del País Vasco». Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente.

I. Antecedentes

Primero. Publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 10 de enero el Real Decreto 2869/1980, el Gobierno Vasco requirió el 9 de marzo al Gobierno de la Nación (en adelante, el Gobierno) para que derogara determinados preceptos del referido Decreto y anulara otros por estimar que todos ellos versaban sobre materias de la competencia de aquella Comunidad Autónoma. El Gobierno por acuerdo adoptado el 10 de abril, decidió no atender al requerimiento del Gobierno Vasco por entender que el Real Decreto 2869/1980 fue dictado en uso de las competencias que le reconoce la Constitución para la ordenación y coordinación general de la economía. El Gobierno Vasco, a través del Abogado don Jesús González Pérez, a quien había facultado para ello el 4 de mayo, planteó ante este Tribunal el 9 del mismo mes conflicto positivo de competencia contra el citado Real Decreto.

Segundo. El Gobierno Vasco, tras hacer constar en su escrito el cumplimiento por su parte de todos los presupuestos procesales y en particular de los exigidos por el artículo 63 de la LOTC en orden al requerimiento previo, basó su planteamiento del conflicto en los siguientes fundamentos de derecho:

A) Las competencias establecidas por el artículo 149 de la Constitución en favor del Estado forman un conjunto de competencias de atribución que, con arreglo al principio clásico, no pueden ser interpretadas en un sentido expansivo.

B) Al margen de otros supuestos, no concierne al caso objeto del conflicto, en los que la competencia del Estado es más

intensa, conviene distinguir entre aquellos supuestos, como los regulados por el artículo 149.1.13, en los que la competencia del Estado es exclusiva en materia relativa a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», y aquellos otros en los cuales el Estado, como acontece con los comprendidos en el apartado 11 del mismo precepto constitucional («bases de la ordenación del crédito, banca y seguros») carece de ese cierto protagonismo que en otros casos le permite cumplir una función de coordinación y sólo tiene competencia exclusiva para dictar bases. El Estado sólo puede dictarlas por medio de leyes-marco, concepto a cuya configuración doctrinal se remite el Gobierno Vasco expresamente.

C) El Estatuto de Autonomía para el País Vasco contiene dos preceptos (artículo 10.26 y artículo 11.2.a) en los que se reconocen determinadas competencias a la Comunidad Autónoma en las materias objeto del conflicto. A juicio de quien lo plantea, si se entendiera el ámbito del poder estatal para la ordenación y la coordinación de la actividad general de la economía y para la fijación de las bases de la ordenación del crédito «en el sentido propiciado por el Gobierno Central, quedaría anulada de modo absoluto toda potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en esa materia» y, en concreto, la conferida a la del País Vasco por su Estatuto.

D) Por otra parte, la Disposición transitoria séptima, 1, de éste prevé la sujeción de la Comunidad Autónoma, mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas que les corresponden y el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, a «las actuales Leyes del Estado que se refieren a dichas materias». El Gobierno Vasco entiende que la expresión «Leyes del Estado» debe ser interpretada en un sentido formal (leyes en sentido estricto), de manera que la Comunidad vasca no está sometida a las restantes disposiciones estatales de rango inferior al legal que versen sobre materias cuya legislación básica ha sido encomendada al Estado; tales disposiciones sólo tienen, a tenor del artículo 149.3 CE, valor meramente supletorio de la legislación propia de la Comunidad Autónoma. En cuanto a la ley de bases para la ordenación de crédito y banca de 14 de abril de 1962, el Gobierno Vasco entiende que, pese a su carácter de ley formal, tampoco puede vincular en la actualidad a la Comunidad Autónoma Vasca ni puede servir de fundamento para una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; a su juicio, la Ley de 14 de abril de 1962 responde a la concepción unitaria y centralista del Estado que informaba la legislación de aquella época y por lo tanto ha quedado derogada incontrovertiblemente en virtud de lo establecido en la disposición derogatoria, apartado tercero, de la Constitución.

En atención a los fundamentos expuestos, el Gobierno Vasco pide:

(1) Corrección de errores BOE 22 marzo 1982.

1.º Que se declare la titularidad de las competencias controvertidas a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.º Que se declare la nulidad de los siguientes preceptos del Real Decreto 2869/1980: a) La frase «de otros títulos emitidos o avalados por el Estado que se declaren expresamente computables» del párrafo 1.º del artículo 2.º y el orden de prioridades establecido en dicho artículo 2.º, por ser competencia de la Comunidad Autónoma. b) La locución «un 30 por 100 de las nuevas adquisiciones de valores computables en el coeficiente de fondos públicos, excluidas las cédulas para inversiones, se destinará a la compra de los valores comprendidos en los apartados 1 y 3 del número 1 del artículo 2.º del presente Real Decreto», locución recogida en el párrafo 1.º del artículo 3.º de la disposición general controvertida, así como el párrafo 2.º de dicho artículo 3.º, por ser la fijación de dichos porcentajes y la materia regulada en los mismos competencia de la Comunidad Autónoma. c) El artículo 5.º del mismo Real Decreto por cuanto que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma corresponde a ésta, por medio de sus órganos competentes, dictar las normas de cumplimiento que sean precisas. d) Cuantas disposiciones se hayan dictado por órganos del Gobierno del Estado en ejecución de las normas del Real Decreto contenidas en los apartados del mismo cuya nulidad se ha solicitado anteriormente.

Tercero. El Tribunal, por providencia de su Sección 4.ª de 20 de mayo, tuvo por planteado el conflicto y acordó que se comunicase al Gobierno por conducto del Abogado del Estado para que en el plazo de veinte días formulase las alegaciones que estimara pertinentes. En la misma providencia se ordenó la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del planteamiento del conflicto, así como la comunicación del mismo al Tribunal Supremo por sí ante sus Salas de lo Contencioso-Administrativo estuviere impugnado o se impugnara el indicado Real Decreto. El correspondiente edicto del Tribunal se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» del día 27 de mayo y, por su parte, el Tribunal Supremo participó a este Tribunal que no existe ningún recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Real Decreto 2869/1980 y que se toma nota bastante por sí en el futuro tuviere entrada algún recurso con ese contenido, a los efectos del artículo 61.2 de la LOTC.

Cuarto. El Gobierno, por medio del Abogado del Estado, presentó el 12 de junio el oportuno escrito de alegaciones pidiendo a este Tribunal: 1.º que deniegue todas y cada una de las pretensiones de adverso deducidas por el Gobierno Vasco y 2.º que declare que corresponde al Estado la titularidad de la competencia en virtud de la que ha sido dictado el Real Decreto 2869/1980, en especial en cuanto a los artículos 2.º (en la parte objeto del conflicto), 3.º (en la parte objeto del conflicto) y 5.º del citado Real Decreto.

Los principales fundamentos jurídicos aducidos por el Abogado del Estado son los siguientes:

A) Aunque el Gobierno Vasco ha tratado de demostrar que todo el Real Decreto 2869/1980 ha sido dictado con incompetencia, en el «suplico» no se pide la declaración de nulidad de todo él, sino tan sólo la de algunos de sus preceptos. Con ello se incurre en incoherencia lógica y en la omisión de argumentar por qué específicamente están viciados de incompetencia los preceptos impugnados y no otros del mismo Real Decreto.

B) Las competencias que el artículo 149 CE establece a favor del Estado no son, como indica el Gobierno Vasco, competencias de atribución y, por ende, de interpretación restrictiva. Antes al contrario tales competencias serían por excelencia las de «derecho común» por constituir el mínimo insuprimible para que el Estado español siga siendo un Estado. De manera más concreta los apartados

11 y 13 del artículo 149.1 CE aseguran el principio de unidad económica nacional, entendido no sólo como una realidad de hecho que ha de ser conservada, sino con una proyección dinámica, como un objetivo que debe conseguirse en una estructura constitucional autonómica del Estado.

C) En los apartados 11 y 13 del artículo 149.1 CE el término «bases» no puede recibir una interpretación tan restrictiva que el Estado quedara limitado a ser un mero legislador de principios. Por otro lado, en el contexto que nos ocupa «bases» no tiene el significado con que se emplea ese mismo término en los artículos 82 y 83 de la Constitución. La competencia para el establecimiento de «bases» supone que el Estado retiene como competencia propia los aspectos básicos de una materia como bloque orgánico de asuntos, es decir, la fijación tanto de las opciones políticas esenciales, como de todo aquello que por ser «supracomunitario», debe ser regulado y en su caso gestionado a nivel nacional.

En el caso presente, la competencia estatal para fijar las bases de ordenación del crédito está inmersa en sus competencias sobre el sistema monetario, elemento esencial que asegura la unidad económica nacional. En ese marco la competencia del Estado abarca no sólo la definición de la política monetaria general, es decir, nacional, sino también la ejecución de la misma en cuanto exceda del ámbito propio de una Comunidad Autónoma o sea preciso para asegurar un tratamiento uniforme y común de la materia.

D) El artículo 11.2.A) del Estatuto Vasco (en adelante EV) no sólo elimina toda idea de exclusividad en favor de la competencia de la Comunidad Autónoma, sino que subraya la primacía y el carácter condicionante de la competencia estatal y, por ende, el carácter condicionado y subordinado de la competencia de la Comunidad. Por su parte, el artículo 10.26 del EV contiene una competencia sólo aparentemente «exclusiva», puesto que ha de desarrollarse «en el marco de las bases que... dicte el Estado». De tal modo, la interpretación conjunta del 11.2.a) y del 10.26 EV en relación con el 149.1.11 CE demuestra que en todo lo que sea actividad financiera de las Cajas de Ahorros, la competencia «exclusiva» de la Comunidad queda reducida al aspecto de las Cajas como entidades benéfico-estatales y a la regulación y disciplina de los aspectos subjetivos y orgánicos de las Cajas.

E) En cualquier caso, el juego entre los preceptos 149.1.11 y 13 CE y 11.2.a) y 10.26 del EV importa para el futuro más que para el momento y el caso presente, puesto que el Estado no ha dotado todavía, después de la Constitución, una ley estatal de ordenación básica ajustada a la norma fundamental. Así las cosas, para la solución del conflicto planteado es necesario recurrir a la disposición transitoria séptima, 1.ª, del EV. De ella el Abogado del Estado analiza qué debe entenderse por «leyes del Estado» y por «ejecución». A su juicio, la primera locución significa no leyes formales *stricto sensu*, sino la legislación estatal, es decir, leyes y disposiciones de rango inferior; interpretación que sitúa la norma del Estatuto Vasco en el mismo plano que los de Cataluña (disposición transitoria segunda) y Galicia (disposición transitoria tercera) y no en un sentido privilegiado. En cuanto al término «ejecución de la disposición transitoria séptima, 1.ª, EV», hay que interpretarlo en virtud de lo que el artículo 20.4 del mismo cuerpo legal entiende por ese mismo vocablo al decir que en materias, como la presente, que no sean de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, las funciones de ejecución comprenden «la potestad de administración» y, en su caso, la de «dictar reglamentos internos de organización», pero queda claro *ex silentio*, que no abarca la potestad reglamentaria general, que, por consiguiente, permanece en manos del Estado. Esto contribuye a mantener la anterior interpretación del término «leyes» como equivalente a «legislación», lo que incluye tanto las normas de ley-formal, como las reglamentarias.

En cuanto a la tesis del Gobierno Vasco sobre la derogación operada por la Disposición derogatoria tercera de la CE sobre la Ley de ordenación de crédito y banca (Ley 2/1962, de 14 de abril), el representante del Gobierno la niega, argumentando por un lado que según ella la Constitución habría derogado todas las normas preconstitucionales, y, por otro lado, que el propio Gobierno Vasco contradice en su tesis al reconocer que según la disposición transitoria séptima, 1, del EV las «leyes» en sentido formal del Estado continúan vigentes durante el período transitorio.

F) Expuestos los anteriores conceptos sobre los preceptos citados y su significación general, el representante del Gobierno afirma que el Real Decreto 2869/1980 está, por razón de su contenido, dentro de la potestad reglamentaria que corresponde al Estado, pues en él se ordena el régimen del coeficiente de fondos públicos que es materia perteneciente a las bases de la ordenación crediticia y uno de los instrumentos básicos de la política monetaria y financiera general.

G) Finalmente, el representante del Gobierno analiza en particular los artículos o partes de artículos del Real Decreto impugnado aplicando en cada caso los instrumentos conceptuales hermenéuticos por él establecidos y concluye apreciando la conformidad con la Constitución de todos ellos por no haber excedido el Gobierno, al dictarlos, el marco de sus competencias.

Quinto. Tras acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de junio de 1981, que lo autorizó para ello, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, planteó, por escrito registrado en el Tribunal a 3 de julio de 1981, un nuevo conflicto positivo de competencia, con invocación formal del artículo 161.2 CE, frente al Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

De él impugna los siguientes preceptos o partes de los mismos:

a) Artículo 1.º, en el inciso «con excepción de lo prevenido en el apartado b) del artículo 4.º».

b) Artículo 2.º íntegro.

c) Artículo 3.º, apartado 2.º, en los incisos «y de todos los miembros de sus distintos órganos de gobierno» y «sin perjuicio de que aquel Departamento haga seguir tales informaciones al Banco de España».

d) Artículo 3.º, apartado 3.º, en cuanto omite el deber de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

e) Artículo 4.º en su apartado b).

f) Artículo 5.º en sus apartados a) y b).

g) Artículo 6.º en sus apartados 3.º, 4.º, 5.º y 6.º.

h) Artículo 7.º, apartado 1.º, letra a), en cuanto no determina que la calificación de inversiones computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial haya de ajustarse a las finalidades y condiciones establecidas por el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y disposiciones complementarias.

i) Artículo 10, íntegro.

Como conclusión de las alegaciones que resumiremos en el

apartado siguiente, el representante del Gobierno pide a este Tribunal en relación con el Decreto en cuestión:

a) Que declare que el Estado ostenta todas las competencias a que se refieren los preceptos impugnados.

b) Que anule los artículos o partes de artículos ya referidos.

c) Alternativamente, por lo que se refiere a los artículos 3.3 y 7.1 a), que declare que ambos deben entenderse como si contuvieran las omisiones denunciadas.

d) Que anule cuantas disposiciones hubiere podido dictar el Gobierno Vasco en desarrollo de las normas impugnadas.

Al margen de estos pedimentos sobre el fondo del asunto, el representante del Gobierno pide la suspensión del Decreto, a tenor de los artículos 161.2 CE y 62 y 64.2 de la LOTC. Por último solicita la acumulación de este conflicto y el promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2869/1980.

Sexto. Las razones que justifican la promoción del presente conflicto se contienen, a juicio del representante del Gobierno, en las siguientes alegaciones:

1.º El Decreto del Gobierno Vasco 45/1981 (en adelante, el Decreto) se ha dictado, según se indica en su preámbulo, dentro de lo preceptuado en la disposición transitoria séptima, 1, del EV. Esta afirmación reconduce el problema a los mismos términos nucleares del conflicto promovido contra el Real Decreto 2869/1981 y muy en particular a la fijación de los conceptos «bases», «leyes del Estado» y «ejecución». La representación del Estado se remite a lo ya establecido por esta misma en relación a los dos primeros términos, pero desarrolla con nuevas precisiones qué ha de entenderse por «ejecución» dentro de la disposición transitoria séptima, 1, del EV.

A su juicio la citada «ejecución» tiene un alcance estricto, de manera que la Administración vasca es radicalmente incompetente para dictar normas que innoven el bloque de la legalidad estatal y ha de limitarse a ejecutar *sensu stricto* las normas estatales mediante actos administrativos no normativos.

2.º El artículo 2.a) del Decreto innova la legislación estatal en materia de creación o fusión de Cajas de Ahorros, pues modifica los artículos 1.º y 9.º del Decreto 1636/1975, de 3 de julio.

3.º El artículo 2.b) del Decreto innova de modo drástico el ordenamiento estatal pues en éste no se condiciona la eficacia de los acuerdos de disolución y actos de liquidación de las Cajas a su ratificación por la autoridad administrativa correspondiente, como sí que hace el precepto impugnado.

4.º El artículo 3.º, apartado 2, primer inciso impugnado, pretende innovar el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, que sólo prevé la comunicación del nombramiento y reelección de vocales del Consejo de Administración, pero no la de todos los miembros de todos los órganos de gobierno de las Cajas.

5.º El segundo inciso impugnado del mismo artículo 3.2 prevé que la información sobre altos cargos entre las Cajas y el Banco de España no se haga por aquellas a éste de modo directo, sino por medio del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, con lo cual se lesionan «el criterio de inmediatez» que debe presidir las relaciones entre el Banco de España y las Cajas, según se desprende, siempre a juicio de la Abogacía del Estado, del Decreto-Ley 20/1962, de 7 de junio, y del Decreto 1473/1971, de 9 de julio.

6.º El artículo 3.3 del Decreto prevé la publicación de las convocatorias de las Asambleas de las Cajas en el *Boletín Oficial del País Vasco*, pero no en el *Boletín Oficial del Estado*, como dispone el artículo 5.º del Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto; tal omisión es lesiva para aquellos intereses extra o supracomunitarios que pudieran verse afectados por algún punto del orden del día de las convocatorias citadas.

7.º El apartado b) del artículo 4.º del Decreto no sólo va en contra de la Orden ministerial de 20 de diciembre de 1979 sobre expansión de las Cajas, sino que viola la norma de territorialidad de las competencias estatutarias contenida en el artículo 20.6 del EV.

8.º Los apartados a) y b) del artículo 5.º del Decreto contienen competencias que repercuten directamente en la solvencia de las instituciones financieras, por lo cual conciernen a uno de los «aspectos básicos» de la ordenación del crédito que exige un tratamiento uniforme por parte del Estado a tenor del 149.1.11 CE. Por otro lado, estas competencias están ya disciplinadas por los artículos 7.º y 8.º del Real Decreto 1838/1975, de 3 de julio, y los artículos 5.º, 11 y concordantes de la Orden de 19 de junio de 1979.

9.º El apartado 3.º del artículo 6.º del Decreto regula una materia propia de la legislación sobre inversiones extranjeras y como la Comunidad Autónoma del País Vasco no dispone, según su Estatuto, de competencias en tal materia, tal precepto está viciado de incompetencia.

10.º El apartado 4.º del mismo artículo puede incidir o interferir en el crédito a las Corporaciones Locales, materia de competencia estatal a tenor de los artículos 133.4, 142 y 149.1.11, 13 y 18 CE, y de la Sentencia de este Tribunal de 2 de febrero de 1981.

11.º Las competencias a que se refieren los apartados 5.º y 6.º del artículo 6.º del Decreto, por afectar a aspectos esenciales de la solvencia y de la actividad general de las Cajas no pueden corresponder a la Comunidad Autónoma, sino que, por ser «básicas» de la ordenación del crédito, pertenecen al Estado y deben estar residenciadas en el Banco de España.

12.º El artículo 7.1 a) del Decreto implica una pretensión de innovar la legislación estatal básica sobre calificación de inversiones computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial, contenida, entre otras disposiciones, en el Decreto 715/1964, de 26 de marzo. Se invade con ello el ámbito de la legislación básica estatal.

13.º El artículo 10 está viciado de incompetencia porque a través de él la Comunidad Autónoma pretende asumir, sin norma expresa o razón suficiente que constitucionalmente lo justifique, la garantía sancionadora de competencias que no tienen por qué ser suyas, sino estatales.

Séptimo. El Tribunal acordó, por providencia de 7 de julio, tener por formalizado el conflicto contra el Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno Vasco y dar traslado a las partes para que formularan alegaciones respecto a la solicitada acumulación de este conflicto y del planteado contra el Real Decreto 2969/1980, quedando entretanto suspendida la tramitación de ambos conflictos.

En la misma providencia se acordó dar traslado del escrito de planteamiento del conflicto al Gobierno Vasco y comunicar a su Presidente la suspensión de la vigencia de los preceptos del Decreto impugnado, a tenor del artículo 161.2 CE.

Asimismo, se dispuso en la providencia del 7 de julio la publi-

cación en el *Boletín Oficial del País Vasco* de la formalización del conflicto y de la suspensión (artículo 64.4 de la LOTC), y la publicación del planteamiento del conflicto en el *Boletín Oficial del Estado*.

La publicación en el *Boletín Oficial del Estado* se llevó a cabo en el correspondiente al 13 de julio (número 166).

El Gobierno Vasco recibió la comunicación de este Tribunal el 13 de julio, según consta por oficio de su Consejero de la Presidencia del mismo día.

El edicto del Tribunal dirigido al *Boletín Oficial del País Vasco* para su inserción, apareció en el número 43 de fecha 16 de julio de dicha publicación oficial.

Octavo. El Abogado del Estado presentó el 15 de julio sus alegaciones sobre la acumulación reiterando su petición a favor de ella. El Gobierno del País Vasco dejó transcurrir el plazo común que a tal efecto fijó el Tribunal sin formular las suyas.

El Tribunal dictó un Auto a 22 de septiembre acordando la acumulación por estimar que ambos conflictos versan sustancialmente sobre una misma materia y dispuso, a tenor del artículo 83 de la LOTC, que una sola decisión suya los resolviera. Al mismo tiempo acordó comunicar al Gobierno Vasco que disponía de un plazo de veinte días (artículo 64.1 LOTC) para presentar las alegaciones que estimara convenientes.

Esta comunicación se recibió en el Gobierno Vasco el 5 de octubre según consta por oficio del Consejero de la Presidencia de esa fecha.

Noveno. El 26 de octubre entró en el Registro del Tribunal el escrito de alegaciones presentado por don Jesús González Pérez en nombre del Gobierno Vasco. Los principales argumentos contenidos en él en defensa del Decreto impugnado son los siguientes:

1.º Aunque la disposición transitoria séptima, 1, del EV habla genéricamente de «ejecución» de las leyes del Estado, las competencias de la Comunidad Autónoma no pueden quedar restringidas a eso en aquellas materias en las que el propio Estatuto le otorga competencias de desarrollo legislativo, como acontece precisamente en lo concerniente a la ordenación del crédito, banca y seguros con arreglo al artículo 11.2.a) del Estatuto, cuya disposición transitoria séptima, 1, no puede ser considerada como unívoca con la segunda del Estatuto de Cataluña y la tercera del Estatuto gallego.

2.º No hay en el Decreto ningún precepto que trate de excluir la intervención del Banco de España y, por el contrario, su disposición final primera declara que las facultades atribuidas al Departamento de Economía y Hacienda deben entenderse «sin perjuicio de las facultades atribuidas» al Banco de España por la legislación vigente. Pero ello no permite, sin embargo, justificar la intervención del Banco de España con carácter general, pues sus funciones respecto a las Cajas de Ahorros son funciones de ejecución y en las materias acotadas por los artículos 10.26 y 11.2.a) del EV la Comunidad Autónoma tiene también, cuando menos, competencias de ejecución.

3.º En relación con el artículo 2. a) del Decreto, el representante del Gobierno Vasco hace constar que, en su opinión, nada impide que la Comunidad Autónoma pueda modificar Derecho prestatutario en materias en las que la Constitución sólo reserva al Estado la fijación del régimen jurídico básico.

En el 2.b) del Decreto no se ha producido extralimitación por parte del Gobierno Vasco al exigir la ratificación del Departamento de Economía y Hacienda de los acuerdos de liquidación y disolución de las Cajas, pues en un régimen de economía social de mercado, como es el consagrado por la Constitución, los poderes públicos no pueden mostrarse indiferentes ante tales acuerdos de las Asambleas Generales, y así se desprende de las disposiciones estatales al respecto. Lo que ocurre es que en éstas no tienen el carácter de normas de ordenación básica, sino de vigilancia y ejecución y en este sentido es competencia de la Comunidad dictar sus propias disposiciones sobre la materia.

4.º Los dos incisos impugnados en el artículo 3.2 del Decreto no versan sobre materias del régimen jurídico básico sobre el crédito y por consiguiente la Comunidad Autónoma no comete extralimitación de sus competencias al dictar tales preceptos.

5.º En cuanto a la omisión denunciada a propósito del artículo 3.3, esto es, la relativa a la publicación de las convocatorias de las Asambleas en el *Boletín Oficial del Estado*, el Gobierno Vasco argumenta que quienes integran las Asambleas están prácticamente solos en el ámbito territorial de la Caja de Ahorros correspondiente y por ello éste es el ámbito territorial que debe prevalecer al dictar las disposiciones sobre publicidad.

6.º Tampoco está viciado de incompetencia el artículo 4.b), pues en él hay que entender que «fiscalizar» equivale a «observar» las acciones de las Cajas para o bien evitar cualquier vulneración o falta suya, o bien sancionar o aplicar sanciones a propuesta del Banco de España, pero sin que ello suponga ejercitar ninguna potestad extracomunitaria.

7.º El artículo 5.º sólo invoca el sistema de dependencias, esto es, sustituye la del Ministerio correspondiente por la del Departamento de Economía y Hacienda, pero siempre y sólo en supuestos concernientes a funciones de ejecución.

8.º El artículo 6.3 del Decreto se refiere, siempre a juicio del representante del Gobierno Vasco, no al régimen jurídico de las inversiones extranjeras, sino al acceso al crédito de empresas con participación extranjera radicadas en España, por lo que se trata de una competencia de pura ejecución, argumento y calificación que también aplica a las materias reguladas en los apartados 4.º, 5.º y 6.º del mismo artículo.

9.º También en materias de mera ejecución la facultad del Gobierno Vasco para calificar las inversiones computables en los coeficientes legales de inversión, una vez fijados éstos por el Estado. Por ello considera que no se han extralimitado las competencias de la Comunidad al dictar el artículo 7.1 del Decreto. Entiende el representante del Gobierno Vasco que hay que evitar la desregionalización del ahorro y que lo acumulado en las Cajas de aquella Comunidad debe ser utilizado en aquellas inversiones que, a juicio del Gobierno Vasco, más incidán en la corrección de los desequilibrios producidos en la misma.

10.º El artículo 10 del Decreto regula la potestad administrativa sancionadora, la cual constituye una típica potestad que acompaña a la de la ejecución, por lo que limitado su alcance a las facultades asumidas por la Comunidad, en modo alguno es incompetente el Gobierno Vasco para regularla como lo ha hecho.

Décimo. El Tribunal, por Auto de 19 de noviembre y basándose en el artículo 161.2 de la Constitución, acordó ratificar la suspensión de los preceptos impugnados del Decreto 45/1981 de 16 de marzo hasta la Sentencia que, de acuerdo con el artículo 83 de la LOTC,

ponga fin a ambos conflictos. El Auto fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del 28 de noviembre y en el *Boletín Oficial del País Vasco* de 12 de diciembre de 1981.

Undécimo. El Pleno del Tribunal Constitucional, en su reunión del 17 de diciembre acordó a propuesta del Ponente y en virtud de lo dispuesto en el artículo 65.1 de la LOTC, dirigirse al Presidente del Gobierno Vasco para que remita a este Tribunal copia autorizada de los informes o dictámenes técnicos que obren en el expediente de elaboración del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, para lo cual fijó un plazo no superior a diez días, quedando mientras tanto en suspenso el plazo para dictar sentencia. El informe solicitado fue remitido dentro de plazo por el Consejero de la Presidencia del Gobierno Vasco y se recibió en este Tribunal el día 11 de enero de 1982.

II. Fundamentos jurídicos

Primero. 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. Ese 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. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional (artículos 40.1, 130.1, 131.1, 138.1).

Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII CE). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello la Constitución refiere en poder del Estado, como exclusivas en su integridad aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede entre otros preceptos con el artículo 149.1.10 CE, y en otros supuestos refiere en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las «bases», como ocurre con los indicados en el artículo 149.1.11 y 13 CE.

Estos dos últimos preceptos son relevantes en relación con los conflictos que nos ocupan, pero antes de analizar su aplicación al caso debatido hemos de fijar el significado del término «bases», que aparece en ambos.

Este Tribunal, en el fundamento sexto de su Sentencia de 28 de julio de 1981, ya ha señalado que «el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes-marco». Así, pues, las bases a que se refieren

en nuestro caso los párrafos 11 y 13 del artículo 149.1 CE, no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las leyes marco reguladas por el artículo 150.1. «La noción de bases –como continúa afirmando la citada Sentencia– o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.»

De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Por eso este Tribunal ha declarado también (fundamento quinto de la Sentencia antes citada) que aunque «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico», «en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución».

Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto y de modo complementario alguno de los aspectos básicos de una materia determinada. Uno de tales supuestos –el único que atañe al caso que nos ocupa– se da cuando en la legislación preconstitucional (sea en leyes o en normas de rango inferior) se regulan las bases de una materia, que por razón de su contenido no son incompatibles con la Constitución y que, sin embargo, conviene complementar o adecuar a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional, como, por ejemplo, la estructura territorial del Estado. En tal supuesto, y entre tanto las Cortes Generales no procedan a establecer una regulación completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión, el Gobierno podrá hacer uso de un Real Decreto para cumplir la finalidad antedicha, partiendo de la legislación preconstitucional.

Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (en nuestro caso las de los números 11 y 13) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia.

Dado su carácter general y fundamental respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales. Ahora bien, ciñéndonos en concreto a la ordenación de sectores económicos como el crédito, la consecución de aquellos intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito, exigirá que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, el Gobierno de la Nación, proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, pues al Gobierno de la Nación le corresponden tanto la dirección de la política financiera nacional y de la política monetaria general (artículo 10.26 EV), en cuanto partes de la política económica general (artículo 97 CE) como la coordinación de las mismas con las que pueda tener cada Comunidad en su ámbito respectivo (artículo 45.2 EV).

Todo esto es compatible con la atribución a una Comunidad determinada por medio de su Estatuto del «desarrollo legislativo» de esas bases cuya fijación es competencia del Estado, y así acontece por lo que respecta a la ordenación del crédito, banca y seguros, con el artículo 11.2.a) del Estatuto Vasco. En tales supuestos es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad.

Por otra parte, el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases, no significa en modo alguno que a una Comunidad determinada le corresponda ya sin más la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone en términos inequívocos el 149.3 de la Constitución. Así pues, en el caso que nos ocupa hay que entender que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalen, de la ordenación del crédito, banca y seguros (artículo 11.2.a EV).

Otro problema hermenéutico general y que concierne también a los conflictos presentes es el de si una Comunidad Autónoma que sea titular de competencias de desarrollo legislativo sobre una materia (artículo 11.2.a EV) puede ejercerla desde la entrada en vigor de su Estatuto o ha de esperar a que los órganos centrales del Estado fijen por normas postconstitucionales cuáles son las «bases» que en tal materia habrá de respetar la Comunidad. En la misma Sentencia de 28 de julio (fundamento sexto, *in fine*) el Tribunal afirmó que en el supuesto planteado la Comunidad no está obligada a esperar la legislación básica postconstitucional, pero sus disposiciones legales o de rango inferior deberán respetar en todo caso no sólo los principios que inmediatamente se deriven de la Constitución, sino también las bases (en el sentido antes aclarado) que se inferan de la legislación preconstitucional vigente.

De todo lo anterior se deduce que la solución de los conflictos de competencia planteados en este caso ha de encontrarse averiguando si el Real Decreto 2869/1980 contiene bases de la ordenación del crédito en conexión con la legislación preconstitucional, o normas para lograr objetivos propios de algún aspecto de la política económica general, o acaso preceptos de uno y otro tipo; y, por lo que concierne al Decreto 45/1981 del Gobierno Vasco, será también necesario examinarlo en función de las bases que deban inferirse de la legislación preconstitucional.

Segundo. Aunque el Gobierno Vasco, en su escrito de 7 de mayo, no impugna todo el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre (en adelante, Real Decreto), sino tan sólo alguno de sus preceptos, lo cierto es que su argumentación apenas va dirigida en particular sobre cada uno de ellos, y en su mayor parte se orienta a demostrar que el Gobierno carece de competencia para dictarlo y que la Comunidad Autónoma no resulta vinculada por el mismo. Este planteamiento obliga a dar respuesta genérica a las principales cuestiones suscitadas por el Gobierno Vasco. Su razonamiento, en síntesis, se sustenta en las siguientes afirmaciones: a) En relación con las bases de la ordenación de crédito (artículo 149.1.11.º CE), el Estado sólo puede ejercer su competencia por medio de un instrumento jurídico muy concreto: las Leyes marco; b) En la actual situación de transitoriedad, la Comunidad Autónoma sólo está vinculada, según la disposición transitoria séptima, 1.ª, del EV, por las «actuales leyes del Estado», locución en la que «leyes» equivale a leyes formales; c) Como consecuencia de tal interpretación de la transitoria séptima, 1.ª, del EV, el Gobierno Vasco afirma que el

Gobierno de la nación no es ya competente para dictar disposiciones con rango inferior al de Ley que sean vinculantes para la Comunidad Autónoma; d) La más importante ley preconstitucional sobre la materia debatida es la ley de bases de ordenación del crédito y banca, de 14 de abril de 1962, pero ésta responde a una concepción centralista y unitaria del Estado, por lo cual en cuanto afecta al «reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha quedado incontrovertiblemente derogada por la disposición derogatoria tercera de la Constitución».

La precisión formulada en el fundamento anterior de esta Sentencia respecto al concepto de «bases», obliga a rechazar el primero de los argumentos del Gobierno Vasco que acabamos de resumir.

El sentido de la expresión «Leyes del Estado» contenida en la disposición transitoria séptima del Estatuto Vasco, cualquiera que sea, no puede afectar al Real Decreto 2869/1980, pues la expresión citada, que ha sido interpretada de modo diferente por cada una de las partes del conflicto, no excluye, por las razones que ya hemos expuesto, la posibilidad de que, haciendo uso de su potestad reglamentaria, el Gobierno adecúe a las nuevas circunstancias derivadas de la estructura territorial del Estado el contenido concreto de normas o principios básicos ya establecidos con anterioridad a la Constitución.

En cuanto a la pretendida derogación de la Ley de ordenación del crédito y la banca de 14 de abril de 1962 por la disposición derogatoria tercera de la Constitución, este Tribunal considera aplicable lo por él afirmado en sus Sentencias de 2 de febrero y 28 de julio de 1981. Para que opere la derogación de la disposición tercera de la Constitución sobre una ley, la disconformidad de ésta ha de darse en términos de oposición con la Constitución y sólo podrá declararse cuando su incompatibilidad con la norma suprema resulte indudable por ser imposible interpretarla conforme con la Constitución, interpretación que no debe ocasionar graves dificultades cuando se trate, como sucede con la Ley de 14 de abril de 1962, de una de aquellas leyes «que disciplinan la acción sectorial del poder público y no se encuentran inmediatamente condicionadas por el fundamento de legitimidad de ese poder y la estructura política que de él deriva».

Las anteriores consideraciones obligan a rechazar la argumentación dirigida por el representante del Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2869/1980 como totalidad.

Tercero. Procede ahora examinar el contenido del Real Decreto tachado de vicios de incompetencia y hacerlo en un doble sentido: a) para ver si, *ratione materiae*, afecta a las bases de ordenación del crédito o a objetivos propios de la política económica general del Estado, tal como se afirma en su Preámbulo; b) para analizar si aun en el caso de que el examen anterior proporcione una respuesta global afirmativa, alguno de los preceptos impugnados o todos ellos exceden los límites objetivos de la noción de bases e invaden competencias de la Comunidad.

La Constitución atribuye al Estado, entre otras, la competencia exclusiva del 149.1.11, de la cual nos interesa muy en concreto lo concerniente a la fijación de las «bases de ordenación del crédito». Estas deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legítimamente las Cajas de Ahorros (Base 5.ª, apartado b) de la Ley de 14 de abril de 1962; Decreto-Ley 20/1962, de 7 de junio, sobre reorganización y funciones del Instituto de Crédito de

las Cajas de Ahorros; Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y, al margen de otras disposiciones preconstitucionales, Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorros, en especial su artículo 20).

Entre la regulación de los aspectos básicos de la actividad de los distintos tipos de intermediarios financieros hay que insertar las normas concernientes al control de la cantidad de dinero bancario por su incidencia en la cantidad total de dinero existente en un momento dado en el mercado, así como también aquellas otras que imponen determinadas obligaciones a las entidades financieras privadas (bancos y cajas de ahorros). Entre estas últimas se sitúan las disposiciones consistentes en fijar ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas que deben invertir éstas en la adquisición de fondos públicos, así como también las que determinan cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las Cajas se considera computable para cubrir el citado coeficiente de fondos públicos. Esta obligación se fijó ya para las Cajas en el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, concretamente en su artículo 1.1.ª, por lo que respecta a la adquisición de fondos públicos, y se ha regulado por disposiciones posteriores, cuyo análisis no interesa, y cuyo punto final, por ahora, es el Real Decreto 2869/1980 impugnado por el Gobierno Vasco.

En las normas citadas o aludidas, el coeficiente de fondos públicos se justifica por la necesidad de orientar desde el Estado parte de los recursos financieros al sector público y en concreto hacia aquellos valores que en cada momento cumplan de modo preferente la función de financiar actividades económicas de elevado contenido de servicio público o de importancia intrínseca para el desarrollo de los sectores económicos de interés general.

Pues bien: el Real Decreto impugnado se sitúa dentro de las materias y fines analizados por este fundamento tercero y trata de resolver dentro de este repertorio de problemas, uno nuevo y específico derivado tanto de la capacidad de las Comunidades Autónomas, que les reconoce el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, para financiarse mediante operaciones de crédito (emisión o calificación de títulos de renta fija por las Comunidades), como de la competencia que los Estatutos Vasco (artículo 11.2.a) y Catalán (artículo 10.1.4), únicos aprobados a 30 de diciembre de 1980, reconocen a las respectivas Comunidades sobre el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases, fijadas por el Estado, del crédito, banca y seguros. De este examen general resulta la conclusión de que el Real Decreto 2869 trata efectivamente de alguna de esas bases y persigue objetivos de la política económica y financiera general del Estado, por lo que el Estado no se extralimitó en su competencia al dictarlo, a no ser que en algunos de los preceptos impugnados en concreto haya excedido los límites de la noción de bases invadiendo las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, posibilidad que pasamos a analizar.

Cuarto. El primer precepto impugnado es la frase «... de otros títulos emitidos o avalados por el Estado que se declaran expresamente computables», contenida en el artículo 2.º 1.º.

En el apartado donde se encuentra la frase impugnada la expresión clave es la locución «con independencia». Se declara que el orden de prioridad que han de respetar las Cajas de Ahorros al adquirir valores computables en el coeficiente de fondos públicos ha de entenderse con independencia, esto es, con exclusión previa: a) del 3 por 100 de sus pasivos, que ha de destinarse a suscribir cédulas para inversiones, y b) «de otros títulos...», etc., es decir, con independencia de la adquisición de tales títulos.

Que el Estado tiene competencia para declarar, como se declaran, computables a efectos del citado coeficiente sus propios títulos de la Deuda Pública, o aquellos que él mismo avale y que, por consiguiente, comprometen (en virtud del artículo 116.5 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977) al Tesoro y forman parte de la Hacienda Pública (artículo 2 de la misma Ley), está fuera de duda con arreglo a la competencia exclusiva que le confiere el 149.1.14.º de la Constitución en relación con el 149.1.11.º en tal sentido, en cuanto la cláusula impugnada contiene una declaración de computabilidad de los citados títulos, la impugnación por vicio de incompetencia debe ser rechazada.

La locución impugnada leída en relación con la cláusula «con independencia» permite entender, como sugiere el representante del Gobierno, que contiene no sólo una declaración de computabilidad, sino además una suerte de preferencia en favor de tales títulos para el muy improbable supuesto de un hipotético agotamiento o escasez del coeficiente. Aun así entendida, la frase impugnada no es tampoco inconstitucional por vicio de incompetencia, ya que las competencias financieras de las Comunidades en relación con el coeficiente de fondos públicos no puede postergar la computabilidad de los títulos emitidos o avalados por el Estado, pues la autonomía financiera de las Comunidades debe coordinarse con la Hacienda estatal (artículo 156.1 CE y artículo 45.2 EV), y los intereses de cada Comunidad no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales que el Estado financia por medio de aquellos títulos.

Quinto. El orden de prioridades establecido en el artículo 2.1 del Real Decreto impugnado es, a juicio del Gobierno vasco, competencia de la Comunidad por constituir desarrollo legislativo de la ordenación del crédito (artículo 11.2.a EV), «o, cuando menos, ejecución» atribuida a la Comunidad por la disposición transitoria séptima, 1, del EV, «afectando de modo sustancial a la competencia establecida en el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía».

La simple obligación de que las Cajas de Ahorro dediquen una parte de los recursos ajenos captados por ellas a la suscripción de títulos de fondos públicos sería insuficiente para que tal medida básica pudiera cumplir su función de interés nacional. Como afirma con toda precisión el representante del Gobierno, «la determinación de un orden de preferencia de suscripción de valores computables en el coeficiente de fondos públicos es, junto con la determinación cuantitativa del mismo coeficiente, el elemento esencial de su régimen». En consecuencia, la fijación, con vigencia en todo el ámbito estatal, del mencionado orden de prioridad constituye un aspecto esencial de la ordenación del crédito y, por lo mismo, una medida indudablemente incluida en la competencia del Estado para establecer las bases (artículo 149.1.11.º) de tal ordenación.

Argumentando «a contrario» cabe decir que si la fijación de ese orden de prioridades constituyera competencia de cada Comunidad, éstas podrían dar preferencia a títulos emitidos por sus respectivos Gobiernos y por las Corporaciones públicas o privadas de la Comunidad, para atender y financiar necesidades particulares de cada una de ellas, con lo cual, si pudiera tener carácter preferente el interés propio de cada Comunidad frente al general del conjunto nacional, la finalidad del coeficiente de fondos públicos resultaría de imposible cumplimiento. Con ello se produciría un grave perjuicio a los principios de unidad económica nacional plasmados en los preceptos constitucionales aludidos en el fundamento primero de esta Sentencia. En efecto, el carácter unitario del orden económico que la Constitución garantiza se vería fragmentado, y se incurriría en el fomento de privilegios económicos, prohibidos por el artículo 138.2 de la Constitución, en favor de aquellas Comunidades de mayor capacidad de ahorro que lo invirtieran preferentemente en atención a sus intereses propios, con lo que se quebrantaría

también, eo ipso, el principio de subordinación de toda la riqueza del país al «interés general» (artículo 128.1 CE) y se privaría al Estado que es un Estado social de Derecho (artículo 1.1 CE), de importantes recursos con los que atender con la equidad debida a múltiples necesidades de carácter general.

En conclusión, hay que afirmar que corresponde al Estado la competencia que éste ha ejercido por medio del artículo 2.1 del Real Decreto impugnado, por ser el contenido de éste un elemento básico de la ordenación del crédito (artículo 149.1.11 CE).

Por lo mismo, no puede tener la Comunidad Autónoma vasca competencia legislativa sobre los aspectos esenciales de esa materia básica, pues ello equivaldría a incidir en el núcleo de la misma, y no meramente en su desarrollo o en su ejecución, ya que cualquiera de estas dos competencias autonómicas presuponen la regulación estatal exclusiva de los elementos esenciales de las «bases».

Por último, no podría ampararse la presunta competencia comunitaria en tal materia en el artículo 10.25 de su Estatuto; pues si es cierto que éste otorga competencia «exclusiva» a la Comunidad en la «planificación de la actividad económica del País Vasco», también lo es que ese mismo precepto enmarca la citada competencia dentro del respeto («de acuerdo con») a la «ordenación general de la economía», y como el Estado tiene competencia «exclusiva» precisamente para las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13.º CE), es claro que ambas competencias «exclusivas» están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad «vertical» corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional, y después y con la obligación de someterse a aquella coordinación ha de situarse la correspondiente competencia, en la esfera comunitaria, de los órganos estatutarios del País Vasco. Por consiguiente, en la medida en que la fijación del orden de prioridad controvertido afecta potencialmente a la planificación de la actividad económica, ha de insertarse por su carácter básico y general en las competencias estatales del 149.1.13.º de la CE y no en las del artículo 10.25 del EV.

Sexto. Afirma el Gobierno Vasco que los pasajes por él impugnados del artículo 3 «también afectan a la competencia de ejecución» de la Comunidad. Dejando a un lado que «afectar» no es lo mismo que «invadir» o «violar» y que sólo en estos casos habría que considerar como real y efectivo el exceso de competencias denunciado por el Gobierno Vasco, veamos si los preceptos impugnados constituyen o no, por razón de su contenido, preceptos reguladores de las bases de ordenación del crédito.

No cabe duda, por todo lo expuesto en anteriores fundamentos de esta Sentencia, de que la articulación entre los intereses propios de cada Comunidad (reflejados dentro de la materia que nos ocupa en la adquisición por las Cajas de valores emitidos o calificados por aquélla) y los generales de la Nación (representados por la necesidad de garantizar la suscripción por las Cajas con sede central en cada Comunidad de los restantes valores computables en el coeficiente de fondos públicos) corresponde al Estado, pues sin tal articulación el principio de unidad del ámbito económico nacional sufriría graves quebrantos. La regulación de esa necesaria articulación constituye materia básica de la ordenación del crédito y es por lo mismo competencia del Estado.

El artículo ahora analizado debe ser interpretado a la luz de las anteriores precisiones y, desde el punto de vista de una interpretación histórica, ha de entenderse en relación con el Real Decreto

2291/1977, de 27 de agosto, con el que se inició la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorros. Real Decreto cuyo cumplimiento «y el de las normas que lo desarrollan» se compromete por cierto a controlar el propio Gobierno Vasco en el artículo 8 de su Decreto 45/1981, que más adelante analizaremos como objeto de impugnación del segundo de los conflictos aquí resueltos.

Con el Real Decreto 2291 se trataba de conseguir que las Cajas de Ahorros comenzaran a liberar progresivamente «cuantiosos recursos hasta ahora utilizados en inversiones de ámbito más amplio para que intensificaran su actuación financiera en el ámbito regional. Esta reforma entonces emprendida respecto a la anterior regulación habría de ser gradual, según declara tanto el preámbulo como la disposición transitoria del citado Real Decreto, cuya finalidad última consistía en el equilibrio entre dos objetivos complementarios: a) la regionalización de cuantías elevadas de las inversiones de las Cajas, y b) la garantía de que quedasen «márgenes prudentes» en su capacidad inversora «para permitir el adecuado desarrollo de los necesarios intercambios y operaciones en el ámbito nacional». En atención al primero de estos objetivos el citado Real Decreto impuso el precepto de que las Cajas destinarán a inversiones en su región «la mitad al menos de sus inversiones en valores mobiliarios, excluidas las obligatorias que hayan de materializarse necesariamente en cédulas para inversiones» (artículo 1 a).

Pues bien, el artículo 3 del Real Decreto 2869/1980 comienza justamente por reproducir, casi a la letra, en su primer inciso, este mismo precepto del Real Decreto de regionalización de inversiones de 1977, pero a continuación lo desarrolla en un doble sentido. En primer lugar impone que dentro de ese 50 por 100, un 30 por 100 de «las nuevas adquisiciones de valores» computables en el coeficiente de fondos públicos se destinará a la compra de valores de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas, con lo cual se garantiza a éstas un comprador para los títulos que ellas emitan o califiquen, al mismo tiempo que se concreta el destino de una parte de sus inversiones regionales. En segundo lugar, el párrafo último de este mismo artículo 3 garantiza que las adquisiciones de valores «intracomunitarios» guardará en cada momento, dentro del coeficiente de fondos públicos, no la proporción que cada Comunidad imponga o que cada Caja de Ahorros decida, sino la que fije el Gobierno «de acuerdo con los objetivos generales de la política económica y financiera». De este modo, si con el último inciso del párrafo primero del artículo 3 se trata de garantizar la adquisición por las Cajas de fondos de la Comunidad, con el párrafo segundo del mismo artículo se pretende garantizar la adquisición por los mismos intermediarios financieros de los otros títulos computables en el coeficiente de fondos públicos, reservándose el Gobierno la determinación coyuntural de la cuantía del porcentaje, lo que por cierto ha hecho ya por medio del Real Decreto 1619/1981, de 22 de mayo. En ambos casos el Gobierno actúa dentro del terreno de la base de ordenación del crédito consistente en lograr la necesaria articulación entre los intereses de la Comunidad y los más generales de ámbito nacional, y por consiguiente la impugnación dirigida por el representante del Gobierno Vasco contra estos dos preceptos del artículo 3 no puede ser aceptada.

Séptimo. La impugnación del artículo 5 carece de fundamento, pues el Gobierno posee competencia para interpretar, a reserva de la interpretación de las normas que prevalezca en la vía jurisdiccional, sus propias disposiciones y para dictar las disposiciones necesarias para su cumplimiento en el ámbito de sus propias competencias, y siendo válidas las competencias contenidas en el Real Decreto impugnado no hay razón para privarle de tal potestad ni para impedirle que autorice en concreto al Ministerio de Economía y Comercio, como se hace en este artículo, para que lleve a cabo por vía delegada esa facultad de Gobierno.

Otra cosa es que todas o algunas de las disposiciones amparadas en este artículo lesionen o no competencias de ejecución atribuidas a la Comunidad Autónoma, pero esta posibilidad no permite invalidar a priori y en principio las aludidas disposiciones. Por lo demás, si a juicio del Gobierno Vasco alguna disposición futura o ya vigente del Gobierno relacionada con el Real Decreto 2869/1980 lesiona las competencias de la Comunidad, siempre podrá el Gobierno de ésta plantear el correspondiente conflicto positivo de competencia; lo que no cabe es esta impugnación global e indeterminada contenida en el último pedimento del escrito del Gobierno Vasco, pues el artículo 63 de la LDT, en diversos pasajes, no permite dudar de que el planteamiento de un conflicto positivo de competencia ha de versar sobre una disposición concreta y determinada. Finalmente, como la impugnación de las normas del Real Decreto 2869/1980 no es estimada por este Tribunal, no puede extenderse por conexión o consecuencia su pretendida nulidad a otras normas.

Octavo. El Abogado del Estado impugna determinados preceptos del Decreto 45/1981 del Gobierno Vasco porque estima que no constituyen competencias de ejecución y que éstas son las únicas que el Gobierno Vasco ha asumido por medio del Decreto, que ha de enmarcarse dentro de la disposición transitoria séptima, 1, del Estatuto, con arreglo al cual la Comunidad posee competencias para asumir la ejecución de ciertas materias (las relativas a las Cajas de Ahorros en este caso) que continúan regidas por las leyes del Estado, entendiéndose por «leyes» tanto como «bloque de la legalidad estatal» en cierta materia. Como complemento a su razonamiento, el representante del Gobierno afirma que por «ejecución» no puede entenderse algo distinto a lo que el propio Estatuto define en su artículo 20.4 para materias, como la controvertida, en las que la Comunidad no tiene competencia exclusiva; esto es, «ejecución» abarca potestad de administración y potestad para dictar reglamentos internos de organización, pero no potestad reglamentaria general, por lo cual hay que concluir que ésta permanece en manos del Estado. El resultado de este razonamiento es una interpretación rígida de las competencias de la Comunidad en cuanto a las Cajas de Ahorro y por consecuencia la impugnación por vicios de incompetencia contra numerosas normas del Decreto vasco.

Es cierto, como ya se ha declarado en otros fundamentos de esta Sentencia, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «bases», que éstas pueden estar contenidas en leyes o en disposiciones de rango inferior, que en cualquier caso las normas reguladoras de las bases pueden ser preconstitucionales o posteriores a la Constitución de 1978 y que, en todos los casos, tales normas son de vigencia general (nacional) y, por tanto, obligan a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sin embargo, aun siendo correcto este punto del razonamiento del representante del Gobierno no puede predicarse lo mismo de todos sus argumentos. En efecto, no vale interpretar que en todo caso «ejecución» es un término unívoco, en el artículo 20.4 del EV y en las materias a que se refiere el Decreto impugnado, pues algunas de las reguladas en éste conciernen no tanto al campo delimitado por el artículo 11.2.a EV, es decir, a una materia en la cual, como supone el artículo 20.4 EV, la Comunidad no tiene competencia exclusiva, sino a aspectos encuadrables en el artículo 10.26 EV, punto este sobre el cual sí tiene la Comunidad competencia exclusiva y para el cual, por consiguiente, las competencias de ejecución no pueden estar reducidas a los límites definidos por el artículo 20.4 del Estatuto.

Por otra parte, el representante del Gobierno analiza el Decreto 45/1981 como si éste sólo asumiera las competencias de ejecución a que, para el periodo transitorio, se refiere la disposición ya citada

del Estatuto, y aunque alguna frase del párrafo último del Decreto en cuestión podría servir para corroborar esta interpretación, no sería justo admitirla. El representante del Gobierno Vasco alega con razón en su escrito que la referencia de la disposición transitoria séptima, 1.ª del EV a las competencias de ejecución «no restringe la asunción inmediata de competencias a esta sola función», pues en cada caso, aunque el Parlamento Vasco no haya ejercido todavía por vía legislativa *stricto sensu* las competencias que puedan corresponderle (supuesto al que se refiere la citada disposición), el Gobierno Vasco podrá asumir entre tanto las suyas con más amplitud que lo concerniera estrictamente a la ejecución y así hay que entender que ha querido hacerlo por medio del Decreto 45, pues en su preámbulo se declara que el Gobierno Vasco procede a dictarlo «en base a las facultades normativas» que le confiere el Estatuto. Obviamente, por «facultades normativas» hay que entender competencias más amplias que las de ejecución.

Por otra parte, dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución conferidas al País Vasco por el artículo 11.2.a de su Estatuto, se comprenden tanto potestades legislativas como reglamentarias, de modo que el desarrollo normativo de las bases estatutales puede llevarse a cabo por Ley emanada del Parlamento Vasco o, en su caso, por normas reglamentarias, cuando la naturaleza del tratamiento pueda hacerse por éstas. Desde estos postulados hay que interpretar los preceptos impugnados.

Noveno. El primero de ellos (al margen del inciso del artículo 1.º, del que trataremos al ocuparnos del artículo 4.º b) es el artículo 2.º en su integridad.

El representante del Gobierno imputa al artículo 2.a que el carácter discrecional de la competencia atribuida al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco para autorizar la creación y la fusión de Cajas de Ahorros es absoluto, puesto que no establece las pautas que a tal efecto se delimitan en el artículo 1 del Decreto 1838/1975, de 3 de julio, que constituye la legalidad estatal vigente, resultando ésta indebidamente innovada por el Gobierno Vasco en un «punto esencial». Tampoco le parece satisfactoria al representante del Gobierno la frase «previo cumplimiento de los trámites procedentes», que a su juicio puede permitir al Consejero del Gobierno Vasco la creación de un nuevo procedimiento de creación y fusión de Cajas.

Ambos motivos de impugnación deben ser rechazados. Nótese que aquélla no va dirigida contra el titular de la competencia de autorización o, dicho de otro modo, que no se impugna el hecho de que el artículo 2.a asigne al titular del Departamento de Economía y Hacienda la competencia para autorizar la creación y fusión de Cajas atribuida en términos generales por el Decreto 1838/1975 en su artículo 1 al Ministro de Hacienda. Como autorizar es una decisión perteneciente al ámbito de la ejecución, no se discute que, dentro de su ámbito material y territorial, pueda ejercerla el Consejero vasco de Economía y Hacienda con apoyo en el 11.2.a y en el 10.26 del EV. Y sin embargo ahí existe también una innovación en el ordenamiento jurídico operada por el artículo 2.a del Decreto 45/1981 del Gobierno Vasco. No es, pues, la mera innovación en el ordenamiento lo que ha de constituir exceso de incompetencia, sino el hecho de que aquélla se produzca más allá de los límites asignados a la Comunidad por las normas estatutarias y constitucionales, y esto sólo se producirá, en la materia que nos ocupa, si el Decreto del Gobierno Vasco innova o contradice la regulación estatal sobre alguna de las bases de su ordenación. ¿Existe en el punto de la discrecionalidad alteración de una materia básica? El artículo 1 del Decreto 1838/1975 establece que el Ministro de Hacienda «podrá autorizar discrecionalmente...» la creación de Cajas, discrecionalidad que se infiere también del artículo 9 del mismo Decreto en lo

que se refiere a la fusión de las Cajas. Por lo tanto, el Decreto impugnado, al señalar «el carácter discrecional» de la autorización no innova nada. Lo único que sucede es que los artículos 1 y 9 del Decreto de 3 de julio de 1975 señalaban algunos criterios que en materia de creación y de fusión debería evaluar discrecionalmente el Ministro de Hacienda, y ahora el Decreto del Gobierno Vasco omite la referencia o remisión a ellos o a otros posibles. Pero, como muy bien apunta el representante del Gobierno Vasco, los criterios indicados por el Decreto 1838/1975 no son sino una explicitación de los fines implícitos a que debe adecuarse el ejercicio de la potestad de autorizar en esta materia, de manera que, aun habiéndolos silenciado el Decreto del Gobierno Vasco, su Consejero de Economía y Hacienda tendrá que valorar precisamente estas cuestiones. Lo esencial, pues, es que la autorización sea discrecional (punto no controvertido), pero en modo alguno puede estimarse como esencial o básico la explicitación normativa de los puntos de referencia respecto de los cuales ha de ejercerse la discrecionalidad.

No puede tampoco entenderse que el artículo 2.a, por su «genérica alusión» a los trámites procedentes sin aludir expresamente a la intervención del Banco de España, dé pie para una alteración de estos mismos trámites que en materia de creación de Cajas regula el artículo 1 del Decreto 1838/1975. Veamos por qué: La Ley 30/1980, de 21 de junio, que fija el objeto y regula los órganos rectores del Banco de España, establece en su artículo 3.º que éste ejercerá (entre otras que no hacen al caso) «las funciones relativas a la disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro...», e inmediatamente después añade que, además, el Banco «informará y asesorará» al Gobierno en todas estas materias; de ahí se infiere que las funciones del Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro son de información, disciplina e inspección. Por su parte, la disposición final primera del Decreto impugnado establece que las facultades por él atribuidas al Departamento de Economía y Hacienda «se entienden sin perjuicio de las facultades atribuidas por las disposiciones legales vigentes al Banco de España, en materia de información, disciplina e inspección de las instituciones financieras».

La cláusula del artículo 2.a («y previo cumplimiento de los trámites procedentes»), puesta en conexión con la muy completa cláusula de salvaguardia de las facultades del Banco de España no puede entenderse en el sentido insinuado por el representante del Gobierno. Por el contrario, constituye una garantía plena de que dentro de los «trámites procedentes» hay que entender la intervención del Banco de España (y obviamente la de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, que tiene carácter previo respecto a la del Banco), en los términos contenidos en el artículo primero del Decreto 1838/1975, de 3 de julio. Esto es el significado del artículo 2.a y por todo ello no cabe tacharlo por vicio de incompetencia.

Con arreglo al artículo 2.b, también impugnado, el Departamento de Economía y Hacienda habrá de ratificar los acuerdos de disolución y liquidación de las Cajas para que aquéllas adquieran eficacia, requisito que, según el representante del Gobierno, no se da en el ordenamiento estatal. No entramos en el análisis de si es cierta esta última afirmación del Abogado del Estado, o si, por el contrario, están vigentes al respecto los artículos 140 al 145 del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, como sostiene el representante del Gobierno Vasco, porque no es necesario dilucidar ese punto del litigio para resolver sobre si hay o no exceso de competencia en el artículo 2.b. En efecto, suponiendo que en el ordenamiento estatal no existiera una intervención semejante del Ministro de Hacienda, no podría decirse que la Comunidad Autónoma, al añadirlo en uso de sus competencias del 10.26 y 11.2.a del Estatuto, esté vulnerando ninguna base de la ordenación del crédito de competencia estatal, sino, en todo caso, yendo más allá de lo establecido por el Estado. Y, por otra

parte, aun en el caso hipotético de que estuvieran vigentes las facultades del Ministro de Trabajo en materia de aprobación de la disolución y liquidación de las Cajas, como supone el Gobierno Vasco, éste, al sustituir a dicho Ministro por el Consejero de Economía y Hacienda estaría operando en virtud de una competencia de pura ejecución y de vigilancia en garantía de los derechos de los imponentes. No hay, pues, exceso de competencia en el artículo 2.b del Decreto 45/1981, de 16 de marzo.

Décimo. Que las Cajas de Ahorros a que se refiere el Decreto 45/1981 deban comunicar para su conocimiento oficial los nombres de «todos los miembros de sus distintos órganos de gobierno» (artículo 3.2 o tan sólo, como dispone el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, los de los vocales de su Consejo de Administración, como habría de suceder si prosperase la impugnación del citado inciso, no es en modo alguno cuestión a dirimir en contra del Decreto del Gobierno Vasco. Tan concretísima y particular cuestión no pertenece en absoluto al ámbito de las bases de fijación estatal, y si cabe dentro de las amplias competencias que dentro de los aspectos orgánicos de las Cajas atribuye el artículo 10.26 del EV a la Comunidad Autónoma.

La impugnación del segundo inciso del artículo 3.2 carece igualmente de fundamento. Lo que constituye un aspecto básico en relación con los altos cargos es que la información al respecto se sea facilitada por las Cajas al Banco de España, y este punto está garantizado de forma expresa por el precepto impugnado. Que tal información deba facilitarse de modo directo (como pretende el representante del Gobierno) o a través del Departamento de Economía y Hacienda no es en modo alguno un punto básico y la decisión sobre el mismo compete a la Comunidad vasca en uso del artículo 10.26 del Estatuto.

A propósito del problema regulado en el artículo 3.3, el principio norma básica deducible de la legislación preconstitucional vigente (que es el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno de las Cajas) consiste en la necesidad de que las convocatorias de las Asambleas Generales sean públicas para facilitar su conocimiento al menos a quienes tengan derecho de asistir a ellas, pero no sería razonable extender el contenido de esta regla básica hasta hacerlo coincidir con la formulación del artículo 5.º del citado Real Decreto. Por otra parte, el artículo 3.1.a del mismo exige que los consejeros generales (que son miembros de las Asambleas a tenor del artículo 2.1) deben tener su residencia habitual en la zona de actividad de la Caja. Por consiguiente, el Gobierno Vasco, con el artículo 3.3 del Decreto 45/1981, no va en contra del principio o norma básica, como parece suponer el representante del Gobierno al impugnarlo, sino que la desarrolla en atención al marco donde radica la sede social de las Cajas y donde deben residir habitualmente sus consejeros generales. Por consiguiente, y sin entrar en el problema de si el artículo 3.3 del Decreto 45/1981 puede dejar sin efecto en el ámbito de la Comunidad Autónoma el artículo 5.º del Real Decreto 2290/1977, cuestión que no sería pertinente plantear aquí, hay que entender que el Gobierno Vasco no ha incurrido en vicio de competencia a causa del artículo 3.3 del Decreto impugnado.

Undécimo. Una interpretación sistemática del verbo «fiscalizar» dentro del mismo Decreto 45/1981 obliga a considerarlo como sinónimo de «comprobar» (artículo 4.a) y de «controlar» (artículo 6.5 y 6.6). Con estos infinitivos se quiere expresar la competencia del Departamento de Economía y Hacienda para velar por el cumplimiento de las normas estatales vigentes sobre una determinada materia, que en el supuesto del precepto ahora analizado (artículo 4.b) se refiere a la «expansión en la apertura de nuevas oficinas» de una Caja.

Aunque, como se ha indicado en el fundamento sexto de esta Sentencia, la tendencia actual de la legislación estatal sobre Cajas de Ahorros se dirige a favorecer la regionalización de las Cajas, fomentando la regionalización de sus inversiones en función de su sede social, lo cierto es que los dos supuestos contemplados en el artículo 4.b implican necesariamente una colisión de intereses entre dos Comunidades Autónomas o entre una de ellas (la del País Vasco) y una parte del territorio del Estado no incluida en ninguna Comunidad, pues, en efecto la expansión de una Caja en un territorio ajeno al de la Comunidad donde tiene su sede social implica la absorción de recursos para luego invertirlos, en parte considerable, en la región donde está domiciliada.

Como este Tribunal ha afirmado ya en el fundamento segundo de su Sentencia de 22 de diciembre de 1981, la consecución de los intereses de carácter supracomunitario queda confiada a los órganos del Estado, función que en materia de expansión de las Cajas de Ahorro cumple el Banco de España a tenor de la legislación vigente, a quien se le encarga actualmente de las comprobaciones necesarias para conocer o denegar la apertura de nuevas oficinas. El razonamiento expuesto nos obliga a concluir que el precepto ahora analizado invade una competencia estatal en cuanto pretende que el Departamento de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda autorizar a Cajas domiciliadas en él la apertura de oficinas fuera del mismo.

A esta misma conclusión nos lleva además y por otra vía el examen del primero de los supuestos contenidos en el artículo 4.b. En efecto, con arreglo a las normas vigentes cuyo cumplimiento pretende fiscalizar la Comunidad Autónoma ésta (en lugar del Banco de España), antes de que la Caja no domiciliada en el País Vasco pudiera proceder a la apertura de oficinas situadas dentro de este territorio, tendría que comprobar si tal Caja tiene «capacidad de expansión disponible», para lo cual tendría que examinar donde la Caja tuviera su sede social, cuál es la suma de sus recursos propios, según su último balance, y estaría facultada para llevar a cabo cuantas comprobaciones e inspecciones estimara necesarias para el cumplimiento de las normas reglamentarias vigentes, lo cual implicaría realizar fuera del territorio vasco unas potestades que los órganos de la Comunidad no pueden ejercer más que en el ámbito territorial del País Vasco, según se desprende en concreto del artículo 11.2.a) del EV y en términos más generales del artículo 20.6 del mismo Estatuto.

Por todo ello el artículo 4.b del Decreto 45/1981 ha incurrido en exceso de competencia. Por otra parte el vicio y la nulidad consiguiente del artículo 4.b conlleva necesariamente la del inciso impugnado del artículo 1.º («con excepción de lo prevenido en el apartado b del artículo 4.º»).

Naturalmente, todo lo que se acaba de exponer debe entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4.a, en conexión con el 1.º, del Decreto 45/1981, precepto no impugnado por el Gobierno, que atribuye competencia al Departamento de Economía y Hacienda para comprobar el cumplimiento por las Cajas de Ahorros, cuyo domicilio social radique en el País Vasco, de las normas vigentes para que aquéllas puedan abrir nuevas oficinas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

Duodécimo. Las materias a que se refieren los apartados a) y b) del artículo 5.º del Decreto constituyen un aspecto básico de la ordenación del crédito; deben, por tanto, ser reguladas por el Estado y lo están principalmente por la Orden de 19 de junio de 1979, y por los artículos 7.º y 8.º del Decreto 1878/1975, de 3 de julio. El respeto por parte de la Comunidad a estas normas es, pues, obligado, ya que puntas tan directamente concernientes a la sol-

vencia de las entidades de crédito como los de distribución de resultados y acumulación de excedentes, deben ser objeto de un tratamiento normativo uniforme. Por ello, la competencia atribuida por el artículo 5.^o apartados a) y b) al Departamento de Economía y Hacienda sólo puede considerarse correcta en la medida en que se entienda como una mera sustitución de la función de ejecución del Ministerio de Hacienda, regulada por la legislación estatal, por la del citado Departamento, pero permaneciendo obligado éste al cumplimiento puntual de la legislación estatal (la ya citada y la que pueda sustituirla en el futuro) vigente sobre distribución de resultados y acumulación de excedentes.

Decimotercero. Cuando se introduce legalmente la existencia de que las concesiones de créditos o el límite de la cuantía de estos créditos a otorgar por las Cajas de Ahorros estén sometidas a previa autorización administrativa, hay que ver cuáles son los intereses en juego en cuya defensa se impone dicha intervención.

La materia de que trata el artículo 6.3 del Decreto impugnado incide sobre el comercio exterior, pues la legislación sobre inversiones extranjeras forma parte del régimen jurídico del comercio exterior y es claro que la regulación legal de la concesión de créditos a empresas con participación extranjera superior al 25 por 100 forma parte de aquella legislación. Ahora bien, el comercio exterior es una de las materias económicas reservadas por la Constitución (artículo 149.1.10 CE) íntegra y exclusivamente al Estado, por lo cual no cabe que en ella ninguna Comunidad pueda asumir competencias ni siquiera de ejecución.

Por otra parte, si en el caso de las empresas con participación extranjera superior al 25 por 100 al que se refiere el artículo 6.3 del Decreto impugnado hay vigentes unas normas estatales reguladoras de la concesión del crédito interior a tales empresas es porque esta materia incide en intereses y objetivos de la política económica general. Por consiguiente, en virtud de las razones expuestas y de los preceptos citados en el fundamento primero de esta Sentencia debe corresponder al Gobierno de la Nación conceder o denegar, en los casos en que sea preceptiva, la citada autorización previa.

De todo lo expuesto se infiere que el artículo 6.3 del Decreto impugnado incurre en un exceso de competencia.

El apartado 4 del mismo artículo, al conceder al Departamento de Economía y Hacienda competencia para autorizar (a las Cajas, se entiende) la concesión de créditos y riesgos a Corporaciones Locales del País Vasco, se remite expresamente a «los casos legalmente establecidos», cláusula que debe entenderse como reconocimiento de la obligatoriedad para el Gobierno Vasco de la legislación estatal básica en materia de concesión de créditos a corporaciones locales. Dentro de ese marco normativo básico ningún precepto se opone a que la Comunidad autorice a las Cajas a conceder determinados créditos sin interferir por ello con las normas vigentes para autorizar a las Corporaciones locales a contraer obligaciones financieras. El representante del Gobierno insinúa que el artículo 6.4 va en contra del artículo 15 del Real Decreto 1262/1981, de 5 de junio, que establece que las condiciones financieras de cada préstamo entre una entidad financiera y una Corporación Local serán «las que libremente se estipulen» entre ellas. Sin embargo, el requisito del artículo 6.4 no interfiere en el libre proceso de negociación del crédito, sino que es una medida que la Comunidad toma sin ir más allá de la legalidad estatal vigente en relación no con las Corporaciones Locales, sino con las Cajas de Ahorros, y que, por tanto, encaja en la competencia de desarrollo legislativo del artículo 11.2.a del Estatuto.

De manera semejante a como se dijo en el fundamento duodécimo, las competencias de los apartados 5 y 6 del artículo 6.^o deben

entenderse como de mera ejecución y presupone que el Departamento de Economía y Hacienda al «controlar el cumplimiento de las normas» actúa en el País Vasco ejerciendo las competencias de ejecución de las bases estatales que fuera de la Comunidad ejerce el Ministerio de Hacienda u otro órgano estatal. A esas normas básicas estatales («básicas», en el sentido de esta Sentencia) se refieren los apartados 5 y 6, y su cumplimiento es el que debe controlar el Departamento Vasco, que asume así una competencia de ejecución de las bases estatales sobre ordenación de créditos (artículo 11.2.a EV). Todo ello debe entenderse, como se desprende del párrafo inicial del mismo artículo 6.^o y de la disposición final primera del Decreto 45/1981, sin perjuicio de las competencias de información e inspección que corresponden al Banco de España en estas materias a tenor de la Ley 30/1980, de 21 de junio.

Decimocuarto. El apartado a) del artículo 7.1 del Decreto es casi idéntico al apartado d) del artículo 2.^o del Decreto 303/1980 de la Generalidad, aunque el Decreto vasco no contiene (como el Decreto catalán) un expreso reconocimiento de que la calificación de las inversiones de las Cajas computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial habrá de hacerse de acuerdo con el destino de los fondos y con las disposiciones establecidas por el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y por las disposiciones complementarias del mismo. El representante del Gobierno pide la declaración de nulidad de este precepto o alternativamente que se declare complementado por una remisión tácita a las normas referidas.

La importancia del coeficiente de préstamos de regulación especial hace de éste una materia básica de la ordenación del crédito, por lo que, como reiteradamente se ha dicho en esta Sentencia, las normas estatales que lo regulan, al amparo del artículo 149.1.11, son de vigencia nacional y de obligado cumplimiento para cada Comunidad Autónoma. La omisión en este punto del Decreto 715/1964, de 26 de marzo, no afecta a la vigencia del mismo en la Comunidad. Ahora bien, aunque no existe en el precepto en cuestión (párrafo a) del artículo 7.1 del Decreto 45/1981) una mención expresa del citado Decreto 715 ni de las disposiciones estatales que lo desarrollan, puede y debe entenderse que el párrafo primero de este mismo artículo alude de forma tácita a la legislación estatal vigente sobre el coeficiente de préstamos de regulación especial, como uno de los «coeficientes legales de inversión», cuyo porcentaje establecido «por la Administración Central» deberá respetar el Departamento de Economía y Hacienda. Naturalmente no es sólo el porcentaje, como cantidad, lo que deberá en cada caso respetar el mencionado Departamento, sino el régimen jurídico estatal de cada uno de los «coeficientes legales de inversión» y en concreto del de préstamos de regulación especial, por consiguiente el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y las disposiciones complementarias se entienden tácitamente incluidos en la cláusula genérica de remisión del artículo 7.1 y el Gobierno Vasco deberá actuar de acuerdo con tales normas cuando ejerza las competencias del párrafo 1.a, que sólo dentro de esta interpretación del artículo 7.1 puede eludir el vicio de incompetencia que se le imputa.

Decimoquinto. El artículo 10 del Decreto ha de ser interpretado en conexión con la disposición final primera. En este sentido significa: a) que el Departamento de Economía y Hacienda no tiene potestad sancionadora sobre las Cajas por el incumplimiento de las normas de carácter monetario; b) que cualquier facultad sancionadora cuya se entienda sin perjuicio de las facultades que en materia de disciplina atribuyen las disposiciones legales al Banco de España; c) que dentro de esos límites legales tiene sobre las Cajas, en virtud de las competencias de ejecución que le asigna el art. 11.2.a del EV, potestades sancionadoras; d) que podrá imponer las sanciones pertinentes por propia iniciativa o a propuesta del Banco de España.

Así interpretado, el artículo 10 no rebasa las bases que en materia sancionadora de la actividad de las entidades de crédito son de carácter estatal, y el Gobierno Vasco no incurrió en vicio de incompetencia al dictarlo.

FALLO

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

Ha decidido

1. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto al Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, corresponden al Gobierno de la Nación, por lo que no procede anular ninguno de los preceptos impugnados por el Gobierno Vasco.

2. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto a los artículos 2; 3.2 (incisos «y de todos los miembros de sus distintos órganos de gobierno», y «sin perjuicio de que aquel Departamento haga seguir tales informaciones al Banco de España»); 3.3; 6.4; 6.5; 6.6; 10, del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno Vasco corresponden a éste.

3. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas respecto a los artículos 5.a), 5.b) y 7.1 a) del citado Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno Vasco corresponden a éste, siempre que tales normas se interpreten en los términos contenidos en los fundamentos correspondientes de esta Sentencia.

4. Declarar que la titularidad de las competencias ejercidas en los artículos 4.b) y 6.3 del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno Vasco corresponden al Estado, por lo que se acuerda anular los dos citados preceptos y, por remisión al primero de ellos, el inciso del artículo primero que dice «con excepción de lo prevenido en el apartado b) del artículo 4º».

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero

Conflicto positivo de competencia. Constitución económica. Bases. Legislación básica. Bases de la ordenación del crédito. Coeficiente de fondos públicos. Competencia de autorización, liquidación y disolución de Cajas de Ahorros. Comunicación e información sobre altos cargos. Publicidad de las Asambleas Generales. Apertura de oficinas. Distribución de resultados y acumulación de excedentes. Autorización previa de concesión o límite de cuantía de créditos. Autorización para concesión de créditos a Entidades Locales. Coeficiente de préstamos de regulación especial. Potestad sancionadora.

A) Objeto

La referida sentencia recae en el procedimiento seguido como consecuencia de sendos conflictos positivos de competencia acumulados, promovidos respectivamente por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, "por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros" y por el Abogado del Estado frente al Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo "sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma del País Vasco".

B) Antecedentes

Por parte del Gobierno Vasco se mantiene que la competencia del Estado para dictar leyes reconocida por la Constitución (en adelante CE) -en artículos tales como el 149.1.11 y 13- sólo se puede efectuar a través de leyes

marco ya que, en caso contrario, la competencia que en la materia objeto de análisis se atribuye a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante EAPV), en los artículos 10.26 y 11.2. a) y Disposición Transitoria Séptima 1, quedaría anulada.

Igualmente, y como consecuencia del anterior argumento se sostiene por la representación autonómica que las disposiciones estatales de rango inferior a la ley en ningún caso tendrán carácter básico y si únicamente supletorio, de conformidad con el artículo 149.3 de la Constitución.

La Comunidad Autónoma sostiene que la atribución genérica de competencias de ejecución de leyes del Estado no puede limitarse exclusivamente en aquellos casos en que el propio EAPV le otorga competencias de desarrollo legislativo.

El Gobierno Vasco considera que nada impide a la Comunidad Autónoma modificar Derecho prestatutario en materias en las que la CE sólo reserva al Estado la fijación del régimen jurídico básico.

Por su parte la representación del Estado discrepando de los anteriores argumentos estima que las competencias recogidas en el artículo 149 de la CE son constitutivas de un mínimo común imprescindible en todo el ámbito del Estado, con una manifestación especial en el ámbito económico del que nos ocupamos en los ya citados artículos 149.1.11 y 13 de la CE. En tal sentido se sostiene que la competencia para el establecimiento de las bases supone la de fijar y disciplinar tanto las opciones políticas esenciales, como todos aquellos extremos de alcance supracomunitario, pudiendo alcanzar en este caso no sólo a las disposiciones de rango inferior a la ley sino, incluso, a facultades de ejecución, precisamente con la finalidad de asegurar un tratamiento uniforme y común de la materia.

Conforme a lo anterior se interpretan los citados artículos 10.26 y 11.2. a) del EAPV en el sentido de reconocer la primacía y el carácter condicionante de las disposiciones estatales que sean básicas, subordinándose en tal caso la normativa autonómica, aunque se presente con el matiz de exclusiva.

Por otra parte estima que en caso de atribución de competencias de ejecución a la Administración autonómica, la misma en ningún caso habilitará para innovar el bloque de legalidad estatal, pudiendo únicamente dictarse actos administrativos sin contenido normativo alguno.

C) Fundamentos jurídicos

En relación con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en dicha sentencia deben destacarse las siguientes líneas argumentales:

1. La existencia en la Constitución de 1978 de un conjunto de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, implicando tal circunstancia la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario en todo el territorio nacional, como presupuesto necesario del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la finalidad de que el mismo no conduzca a resultados disfuncionales y que integrarían lo que pudiéramos denominar Constitución económica.

2. Visto lo anterior el Tribunal Constitucional declara que conforme a lo manifestado en su Sentencia (en adelante STC) de 28 de julio de 1981 (FJ sexto) el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica no requiere en modo alguno de leyes de bases o de leyes marco, diferenciándose por tanto de un modo nítido las primeras de la figura de la delegación legislativa recogida en los artículos 82 y 83 de la CE y de las leyes marco reguladas en el artículo 150.1 del citado texto. Por el contrario se señala que la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida en su noción material y por tanto estén o no formuladas como tales serán las que racionalmente se deducen de la legislación vigente. Por

tanto lo esencial del concepto de bases será su contenido, que vendrá configurado como el común denominador normativo de toda la Nación sobre el que las Comunidades Autónomas podrán establecer peculiaridades conforme a la distribución de competencias que deriven de la CE y de sus respectivos Estatutos, señalando el Alto Tribunal que si bien el legislador deberá establecer lo que haya de entenderse como básico, será el TC el que en caso necesario decidirá cuáles son en su calidad de intérprete máximo de la CE.

Por lo que se refiere al instrumento necesario para establecerlas se apunta con carácter general a la ley en cuanto se trate de regulación postconstitucional. No obstante lo anterior se reconoce la posibilidad de que existan extremos, que de modo complementario puedan contenerse en disposiciones de rango reglamentario. Tal sería el caso de la legislación preconstitucional sede de bases en sentido material.

Los anteriores criterios implican que en el ámbito de la competencia estatal para la regulación de las bases del crédito será el Gobierno de la Nación el que haya de concretarlos, en tanto órgano al que corresponde la dirección de la política financiera nacional y monetaria general, así como la coordinación de dichas políticas con las que pudiera tener cada Comunidad en el ejercicio de las competencias que le son propias. En cualquier caso debe significarse que el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito no puede llegar a tal grado de desarrollo que vacíe las competencias autonómicas, las cuales únicamente podrán ejercerse en el supuesto en que las mismas le están atribuidas por su Estatuto, ya que en otro caso, conforme al artículo 149.3 de la CE entraría en juego la competencia residual a favor del Estado.

En cuanto a la competencia autonómica para el desarrollo de las bases, las Comunidades titulares de competencias de desarrollo legislativo sobre la materia en cuestión, no están obligadas a esperar a que las mismas sean recogidas por normas postconstitucionales, si bien la normativa de desarrollo que al respecto se dicte deberá respetar tanto los principios que directamente se deriven de la Constitución, como las bases que se infieran de la legislación preconstitucional.

3. Los razonamientos expuestos obligarán a un examen casuístico de los preceptos contenidos en las dos normas que ocasionaron los conflictos de competencia resueltos por la sentencia comentada.

Previamente se afirma que las "bases de la ordenación del crédito" deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas que regulan aspectos fundamentales de la actividad de los mismos.

Entre los aspectos que pueden ser considerados como básicos de la actividad de los citados intermediarios financieros se citan las normas concernientes al control de la cantidad de dinero bancario, así como los relativos a las

obligaciones impuestas a tales sujetos, como son la fijación de porcentajes o coeficientes obligatorios sobre recursos ajenos depositados en las Cajas, que deben invertirse en fondos públicos o de inversión en determinados valores públicos a efectos de computar el citado coeficiente.

En función de lo expuesto se concluye que el R.D. 2869/1980 recoge bases y persigue objetivos de política económica y financiera general del Estado, explicitándose como constitucional no sólo la declaración de computabilidad en relación con el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros, de los propios títulos de Deuda Pública o de los por él avalados, sino la declaración de preferencia para el hipotético supuesto de agotamiento del coeficiente, ya que caso contrario se produciría un grave perjuicio a los principios de unidad económica nacional recogidos en la CE, debiendo por tanto interpretarse aquellos preceptos estatutarios en este caso del EAPV, que atribuyen a la Comunidad competencias "exclusivas" en materia de ordenación y planificación de la economía como concurrentes, si bien reconociendo una prioridad a la competencia del Estado para coordinar la planificación de la actividad económica en el ámbito del Estado.

Del mismo modo se reconoce como básica la determinación de la adecuada proporción que deben guardar los títulos computables adquiridos para cubrir el coeficiente de fondos públicos como expresión de la necesaria articulación entre los intereses de la Comunidad Autónoma y los generales de ámbito nacional.

Por lo que al Decreto 45/1981 del Gobierno Vasco se refiere, tras declararse que las "bases", que pueden estar contenidas en leyes o disposiciones de rango inferior, sean pre o postconstitucionales, resultan de aplicación a todo el territorio nacional, se indica que las competencias de ejecución, que en todo caso correspondiesen a la Comunidad como competencias asumidas no es un término unívoco, teniendo una extensión variable en función precisamente del alcance de la asunción y pudiendo ser desarrolladas, según el título de que se trate tanto por el poder legislativo autonómico, como por el ejecutivo igualmente autonómico, en base a las facultades normativas que a cada uno correspondan, y siempre que la normativa a través de la que se pretenda efectuar permita la utilización, bien del instrumento legislativo, bien del instrumento reglamentario.

En función de lo anterior se reconoce como esencial la regulación contenida en la normativa estatal del carácter discrecional de la autorización de una Caja de Ahorros, pero no así la explicitación normativa de los puntos respecto de los que ha de ejercerse tal discrecionalidad. En relación con lo anterior se reconoce la competencia autonómica en materia de autorización, liquidación y disolución de Cajas.

La fijación de la obligación de comunicar, para conocimiento oficial, los nombres de todos los miembros de los distintos órganos de gobierno de las Entidades se declara

como de competencia autonómica. Igualmente se declara como competencia autonómica, en relación con la previsión de la información sobre los altos cargos que ha de facilitarse al Banco de España, la fijación del modo bien directo, bien indirecto de remisión.

La Comunidad podrá prever cual ha de ser el instrumento de publicación de las convocatorias de las Asambleas Generales siempre que sea idóneo para facilitar su conocimiento a quienes tengan derecho a asistir a ellas.

Se declara que la posibilidad de que un órgano autonómico pueda autorizar a Cajas domiciliadas en su respectiva Comunidad Autónoma la apertura de oficinas fuera de la misma invade una competencia estatal al colisionar con la atribución que tiene el Estado de velar por los intereses supracomunitarios. El anterior criterio resulta de aplicación al supuesto inverso de la fiscalización de una Caja de Ahorros, con sede en una Comunidad Autónoma, que pretendiera abrir oficinas en el territorio de otra Comunidad Autónoma por parte de los órganos de esta última.

Se declara como básico lo referente a la solvencia de las entidades de crédito en extremos tan relevantes como la distribución de resultados y la acumulación de excedentes que deben ser objeto de un tratamiento normativo uniforme, respecto del que los órganos autonómicos únicamente deberán limitarse a su estricta aplicación.

Respecto de la previsión de que las concesiones de créditos por parte de las Cajas de Ahorros (a empresas con participación extranjera superior al 25%) o el límite de la cuantía de los mismos estén sometidos a autorización administrativa previa, se declara como excesiva, ya que en atención a la normativa sobre inversiones exteriores, en los términos vigentes en el momento de resolución del recurso, se considera que incide sobre el título comercio exterior que corresponde en exclusiva al Estado.

Respecto de la atribución a un órgano autonómico de la competencia para autorizar a las Cajas de Ahorros la concesión de créditos y riesgos a las Entidades Locales se reconoce la constitucionalidad de la misma siempre que en el ejercicio de tal competencia se respete la normativa estatal básica en materia de concesión de créditos a las referidas entidades.

Se considera básica la regulación del coeficiente de préstamos de regulación especial, debiendo entenderse que dentro de las bases se engloban no sólo el porcentaje del mismo, como cantidad, sino también el régimen jurídico de cada uno de los coeficientes legales de inversión.

Por último se declara que la potestad sancionadora por incumplimiento de normativa monetaria, corresponde al Estado, así como que las facultades sancionadoras que corresponden a la Comunidad Autónoma se entienden sin perjuicio de las que estén atribuidas al Banco de España.

**Sentencia 57/1983, de 28 de junio. Conflicto positivo de competencia.
Resolución de 27 de enero de 1982, del Director General de Coordinación
con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda,
sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar
las operaciones de crédito a las Corporaciones Locales
(BOE 15 julio 1983)⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 237/1982, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, en relación con la Resolución de 27 de enero de 1982, emanada del Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Corporaciones Locales. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ponente, el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

Primero.— Con fecha 28 de junio de 1982, el Abogado de la Generalidad planteó conflicto de competencia positivo frente al Gobierno de la Nación por entender que la resolución de 27 de enero de 1982, emanada del Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Corporaciones locales, vulnera la competencia de la Generalidad en virtud de lo dispuesto en los artículos 9.8, 10.4, 12.1 y 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A) Dice el Abogado de la Generalidad que mediante escrito de fecha 8 de marzo de 1982, el Delegado de Hacienda de Gerona dirigió al Presidente de la Diputación de dicha provincia una comunicación, dando traslado de resolución del Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, en la que se dice que como consecuencia del dictamen emitido por la Dirección General de lo Contencioso sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Entidades Locales y de conformidad con este dictamen, en base a los criterios de regulación unitaria de la materia económica y de las circunstancias cambiantes del interés público en dicha materia, y vistos los preceptos de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de los criterios sustentados por el Tribunal Constitucional sobre el contenido de las Autonomías y del Decreto de la Generalidad de 11 de diciembre de 1980, estima que la titularidad de la competencia aludida es del Estado y, en consecuencia, se procederá a hacer uso inmediato de la misma en los términos y con las limitaciones contenidas en el artículo 163 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre.

B) Entendiendo la Generalidad de Cataluña que el Gobierno de la Nación, a través de la actuación dicha al Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de

Hacienda, incurria en incompetencia, acordó dirigir al Gobierno requerimiento de competencia al amparo de lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). El citado requerimiento de incompetencia fue remitido dentro de plazo al Gobierno de la Nación y en él se le requería a fin de que adoptara la disposición consistente en derogar la resolución dictada por el Director general de Coordinación de las Haciendas Territoriales de que se ha hecho mención. Con fecha 2 de junio del corriente año se recibió en la Presidencia de la Generalidad de Cataluña escrito remitido por la Presidencia del Gobierno, por virtud del cual se comunicaba que no se atendía, por no estimarlo fundado, el requerimiento de que se ha hecho mención. Con ocasión de precedentes actuaciones de la Delegación de Hacienda de Barcelona autorizando ciertos préstamos o listados por algunos Ayuntamientos ubicados en Cataluña a entidades de crédito y al objeto de evitar conflictos innecesarios, la Presidencia de la Generalidad se dirigió a la Delegación del Gobierno en Cataluña con el ruego de que cesaran tales autorizaciones, que se estimaron contrarias a la competencia de la Generalidad, habiendo comunicado el Delegado general que con esta fecha se ha dirigido a los Gobernadores civiles de las cuatro provincias de Cataluña para que a su vez procedan a dar instrucciones a los respectivos Delegados de Hacienda en el sentido de solucionar convenientemente los problemas sobre la tutela financiera de las Corporaciones Locales. Mas lo cierto es que se dictó la resolución objeto del presente conflicto jurisdiccional, por lo que la Generalidad de Cataluña, convencida de sus competencias, se dirigió a los Ayuntamientos catalanes por las que se les comunicaba que todas las peticiones de autorización de crédito a Entidades oficiales, Cajas de Ahorro, Banca privada y demás Entidades de crédito privado, así como las referentes a emisiones de deuda, serán, en todo caso, remitidas a las correspondientes delegaciones territoriales o a la Dirección General de Administración Local para que se les dé el mismo trámite que el señalado en el párrafo anterior y que, consecuentemente, no se tendrá que presentar ninguno de los citados documentos a los Gobiernos Civiles y Delegaciones de Hacienda correspondientes.

C) Agotada la vía previa que regula el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Consejo Ejecutivo plantea el presente conflicto positivo de competencia y en él, bajo el epígrafe de "Fundamentos de Derecho", y después de invocar los de carácter procesal, se pasa a exponer los fundamentos de carácter sustantivo en lo que, a juicio del Abogado de la Generalidad, se sustenta la competencia de la misma.

Segundo.— A) En un primer término se refiere a las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en materia financiera. Dice que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.11 y 13 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de bases de ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Contrariamente, la competencia invocada por la Generalidad de Cataluña tiene su

(1) Corrección de errores BOE 9 agosto 1983.

base en el art. 48.1 de su Estatuto de Autonomía, que dispone que corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre los Entes Locales, respetando la autonomía que a los mismos reconoce los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 9.º 8, del Estatuto.

Habrà que examinar, pues, hasta dònde alcanzan las competencias estatales y si entre éstas pueden comprenderse los actos de autorización de crédito o avales concertados por las Corporaciones locales catalanas. Destaca, de entrada, que el Estado le corresponde en exclusiva la fijación de las bases de ordenación del crédito y las bases de coordinación de la planificación general de la actividad económica, pero, respetando estas bases, corresponde a la Comunidad Autónoma catalana el desarrollo legislativo y la ejecución del crédito Banca y Seguros y la planificación de la actividad económica en Cataluña de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución.

Después de recordar lo que han dicho las Sentencias de este Tribunal Constitucional en orden a lo que debe entenderse por bases, para lo cual cita la Sentencia de 28 de enero de 1982, dice que del contenido de esta Sentencia se desprende que la competencia de la Comunidad Autónoma catalana en esta materia comprende, siempre respetando las bases, entendidas en el sentido incluso material y no formal, facultades de desarrollo legislativo y, por supuesto, también las de tipo reglamentario y, en todo caso, la simple ejecución o aplicación de la normativa estatal o la de la propia Comunidad Autónoma.

Así planteada la cuestión, resta examinar, dice el Abogado de la Generalidad, si autorizar o no un crédito o un aval a una Corporación Local catalana es un acto que suponga el ejercicio de una competencia estatal o, contrariamente, es un acto de mera ejecución de unas bases previamente fijadas por el Estado, en cuyo supuesto, aun suponiendo que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no contuviera un precepto tan explícito como el artículo 48, habría que concluir que por la simple aplicación del artículo 149.11 y 13 de la Constitución y los artículos 10.4, 12.1 y 35.2 del Estatuto corresponde a la Generalidad realizar tales actos.

No habiéndose dictado por la Generalidad la legislación de desarrollo, la Generalidad debe limitarse a aplicar la normativa estatal que está contenida, fundamentalmente, en el título III del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, relativo al crédito local, especialmente en sus artículos 163 y 169. Las facultades que en dichos preceptos asignan a las distintas autoridades del Ministerio de Hacienda habrá que entenderlas referidas al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad por la simple y automática aplicación de los artículos 10.4 y 12.1 del Estatuto de Autonomía y en virtud del principio esencial en materia de competencias y traspaso de servicios, según el cual las competencias se asumen por la simple vigencia del Estatuto sin necesidad de traspaso, siendo éstos necesarios únicamente para disponer de los servicios correspondientes y de los medios personales y materiales que le son inherentes.

Pasa el Abogado de la Generalidad a examinar lo que disponen los artículos 163 y 169 del Real Decreto antes mencionado y dice cuáles son los supuestos en que no se requiere autorización para las operaciones de crédito y cuáles otras operaciones de esta naturaleza requieren autorización del Ministerio de Hacienda, después de poner de manifiesto que las operaciones de aval se considerarán como operaciones de crédito a los efectos de los límites establecidos en el artículo 163:

En los preceptos mencionados se trata de establecer unas normas que señalen unas cotas a los niveles de endeudamiento de los entes locales a partir de los cuales parece procedente que una Entidad superior, el Estado o la Comunidad Autónoma, compruebe la oportunidad de la operación proyectada. No se plantea en el presente conflicto si Cataluña puede, dentro de ciertos límites razonables, modificar o no los porcentajes indicados en estos preceptos porque se pretende únicamente aplicar la legislación estatal. Podrá considerarse como básico y constituir, pues, una medida de la política económica que corresponde en exclusiva al Gobierno la fijación periódica del porcentaje de la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas por la entidad local respecto a las cuales no es precisa la autorización superior, de suerte que, fijado dicho porcentaje, tanto el desarrollo legislativo como reglamentario de lo básico y desde luego la aplicación de la ejecución de las normas o normas estatales y autonómicas al caso concreto excede de las competencias estatales para entrar de lleno en las de la Comunidad Autónoma. Si la Generalidad se limita a aplicar el contenido de los artículos 163 y 169 del Decreto 3250/1976 porque en él están contenidas, hoy por hoy, tanto las normas básicas como las de detalle de la política económica del Gobierno en materia de crédito local, la ejecución de tales normas corresponde en exclusiva a la Generalidad en virtud de lo dispuesto en los artículos 10 y 12 del Estatuto de Autonomía y no al Ministerio de Hacienda o a sus Delegaciones Provinciales.

Invocando de nuevo la Sentencia de 28 de enero parece lícito afirmar que si autorizar la creación o fusión de una Caja de Ahorros es una decisión perteneciente al ámbito de la ejecución y puede corresponder a la Comunidad Autónoma, con mayor razón ha de corresponder a la Comunidad Autónoma autorizar un crédito global a una entidad local aplicando directamente la normativa estatal reguladora de la materia, porque tal autorización pertenece también al ámbito de ejecución y más todavía si, como aquí ocurre, la normativa que se pretende aplicar es la estatal.

D) Bajo el epígrafe de la tutela financiera comienza diciendo el Abogado de la Generalidad que está fuera de toda duda que la concesión o denegación de la autorización para otorgar préstamos a las Corporaciones Locales corresponde a la Generalidad de Cataluña; pero es que, además, en la específica materia financiera el Estatuto de Autonomía se produce, si cabe, en su artículo 48.1, con mucha mayor precisión, de suerte que ni siquiera es preciso efectuar esfuerzo interpretativo alguno para constatar que la autorización dicha corresponde a la Generalidad de Cataluña. Recuerda que el sistema de autorizaciones o control de los actos de carácter económico de las Corporaciones locales han experimentado, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 31/1981 y de la Ley 40/1981, profundas modificaciones, dado que en virtud de tales preceptos se suprimen diversas autorizaciones, controles o aprobaciones que venía ejerciendo la Administración del Estado en materia de personal, presupuestos y régimen financiero tributario de las Corporaciones Locales. El nuevo sistema acentúa la autonomía en la decisión de las Corporaciones Locales en materia económica financiera. Los preceptos citados no suprimen la tutela financiera en lo que concierne al crédito local, por lo que, según se infiere del Real Decreto de 29 de diciembre de 1981, por el que se establece en la tabla de derogaciones efectuadas por la nueva normativa sobre el régimen local, los preceptos contenidos en el Decreto 3250/1976 quedan subsistentes. Añade el Abogado de la Generalidad que el Decreto 328/1980, de 11 de diciembre, declaró que quedaban asumidas por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña las competencias que la legislación vigente atribuye a la Administración Central del Estado en materia de tutela financiera sobre los entes locales en los términos establecidos en el artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía y esta disposición no sólo no ha

sido objetada por el Estado, sino que su contenido ha sido explícitamente respetado por éste, primero, al dictar el Decreto-ley 31/1981, de 16 de enero, y explícitamente al promulgarse la Ley 40/1981, de 28 de octubre, en cuya disposición final 6.ª se afirma que «lo dispuesto en la presente Ley se entenderá sin perjuicio de las competencias y atribuciones que corresponden a las Comunidades Autónomas que en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en sus respectivos Estatutos». Las autorizaciones a que se refieren los artículos 163 y 164 del Real Decreto 3250/1976 en cuanto a actos singulares de tutela financiera que, por su propia naturaleza sólo pueden llevarse a cabo en virtud de competencia de ejecución, corresponden a la Generalidad de Cataluña, que los ejercerá cual si fuera el Estado, sujetándose a las directrices y orden económico contenidas en tales preceptos, y las modificaciones, alteraciones o ajustes de tipo coyuntural que el Estado, en méritos de lo preceptuado en ellos, pueda en lo sucesivo legítimamente establecer y lo que resulte de las normas de desarrollo legislativo o reglamentario que apruebe en su día la Comunidad Autónoma de Cataluña, añade el Abogado de la Generalidad que con la tesis que sostiene el Gobierno, el artículo 48.1 del Estatuto catalán quedaría totalmente vacío de contenido o, lo que es lo mismo, suprimido y derogado, lo cual resulta jurídicamente inaceptable, pues si una ley no puede modificar el Estatuto sin observar el procedimiento contenido en sus artículos 56 y 57, con mayor razón no puede modificarlo o reformarlo una disposición o interpretación dimanante del Poder Ejecutivo. Se añade bajo este mismo epígrafe que en el supuesto de que se pretendiera que la tutela financiera incidiera en la política económica o monetaria en cuanto puede afectar a la economía general del país o la masa monetaria de circulación, tendría que hacerse las siguientes observaciones: Primero. No cabe duda que al Estado le corresponde, en exclusividad, fijar las grandes líneas de la política económica y monetaria del país, pero ello se ha de efectuar dictando o estableciendo disposiciones de carácter general, señalando tales directrices si estimara que las contenidas en el artículo 163 del Real Decreto 3250/1976 son insuficientes. Segundo. Lo que no puede hacer el Estado en Cataluña es hacer dos cosas a la vez: establecer, ampliar o complementar las actuales bases de ordenación del crédito, y más concretamente las del crédito local, y a la vez pretender aplicarlas concretamente, autorizando o denegando tal o cual crédito que pretenda obtener una entidad local, porque si ello fuera así, ya no se estaría moviendo en el ámbito de lo normativo básico, sino en el de la ejecución y la tutela financiera rectamente entendida se traduce en actos concretos de autorización o denegación y no en políticas o directrices generales a seguir por unos u otros. Tercero. En cualquier caso, no pueden convertirse los números 11 y 13 del artículo 149 de la Constitución en un cajón de sastre en el que quepa incluir cualquier acto de una Comunidad Autónoma que de alguna manera afecte a la economía. Se añade por último bajo este epígrafe que no existe ninguna razón jurídicamente válida para sostener que la tutela financiera se limite a la aprobación de presupuestos, ordenación e imposición de exacciones y otras análogas. La distinta naturaleza jurídica entre crédito local y tutela financiera le parece al Abogado de la Generalidad inaceptable, porque ésta última puede revestir, entre otras, la modalidad de tutela financiera de las operaciones de crédito local, que es precisamente lo que regulan los artículos 163 y 165 del Real Decreto 3250/1976.

E) Bajo el epígrafe de fundamentación teórica del acuerdo impugnado el Abogado de la Generalidad hace las siguientes consideraciones: El acuerdo impugnado parece fundamentarse según el Abogado de la Generalidad, en el dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado. La mayor parte de las razones que al parecer se imponen en dicho dictamen han sido, a juicio del Abogado de la Generalidad, desvirtuadas con las alegaciones precedentes. Sin embargo, añade algunos extremos sobre puntos refe-

rentes a ese dictamen. Primero. El proyecto de Ley de Régimen Local, cuyo artículo 113.4 atribuye competencia al Gobierno para la utilización de crédito que exceda de determinadas limitaciones, aunque permita asegurar también por este camino que la competencia en esta materia ha sido retenida por el Estado. Este argumento, para el Abogado de la Generalidad, carece de fundamentación jurídica por cuanto no puede invocarse para justificar una u otra interpretación un proyecto de Ley no aprobado todavía por las Cortes y porque, además, si llega a aprobarse únicamente será constitucional en la medida que respete el artículo 48.1 del Estatuto de Cataluña y demás preceptos invocados en el escrito de planteamiento del conflicto.

F) Bajo el epígrafe de teoría de los intereses respectivos, el Abogado de la Generalidad hace algunas consideraciones que sucintamente expuestas son las siguientes: Se pretende justificar la competencia estatal en la teoría del interés como determinante de la competencia de una u otra parte en base al razonamiento de que siempre que se trate de competencia de tutela financiera cuyo ejercicio no suponga un desbordamiento del límite determinado por dicha gestión podrá considerarse que tales competencias son asumibles por la Comunidad, por el contrario, cuando, aun tratándose de materias de tutela financiera, por el contenido y la naturaleza de la actividad tutelar, pudiera considerarse que tales competencias exceden de la gestión de los propios intereses comunitarios y locales o repercuten en los intereses económicos nacionales, estaremos ante supuestos de competencia retenida por el Estado. Esta teoría no se ajusta, a juicio de la Generalidad, a la Constitución y está totalmente superada, por cuanto para atribuir la competencia a uno u otro Ente en conflicto hay que atenderse única y exclusivamente a la norma alegada, Constitución o Estatuto, que han hecho una previa valoración de los intereses al efectuar la distribución de competencias, sin que sea lícito reducir el alcance de las atribuciones a una Comunidad mediante una nueva conexión entre el significado institucional de la norma y la noción de intereses de la Comunidad Autónoma. Se añade que así lo ha entendido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981.

G) También parece, dice el Abogado de la Generalidad, que se pretenden fundamentar las competencias estatales en orden a la autorización concreta de préstamos o avales en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, que reputa constitucional la base 34.2 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, luego desarrollada por el Real Decreto 3250/1976. Ciertamente este Tribunal sostiene la adecuación de la base dicha al texto constitucional, pero tal doctrina, lejos de contradecir lo que se sostiene en el escrito de planteamiento del conflicto, lo confirma plenamente, pues, a juicio de la Generalidad, al Gobierno le corresponde establecer los límites del posible endeudamiento de los Entes Locales ante la necesidad de una regulación monetaria del crédito, pero fijada dicha regulación, es decir, las bases esenciales, corresponde a la Generalidad realizar los actos concretos de ejecución de dicha normativa.

Tercero.- El Abogado del Estado, en la representación del Gobierno, se opuso, mediante escrito recibido en este Tribunal Constitucional el 30 de julio de 1982, al conflicto planteado por la Generalidad. Las alegaciones se hacen distinguiendo entre las que se refieren a los hechos y las que se refieren a los fundamentos de derecho. Como complemento de los hechos que se contienen en el escrito de planteamiento del conflicto, hace constar el Abogado del Estado: (A) Que el 27 de noviembre de 1981 el Delegado general del Gobierno en Cataluña dirigió a los Gobernadores de las cuatro provincias catalanas un escrito al que bajo el nombre de «instrucciones» alude la Generalidad en el antecedente IV del escrito de iniciación del presente conflicto instrucciones que aparece unido al

conflicto 118/1982, seguido ante el Tribunal Constitucional: (B) El Gobierno Civil de Barcelona dio traslado del anterior escrito al Delegado de Hacienda; a la vista del mismo, el Delegado de Hacienda se dirigió al Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales pidiendo instrucciones a las que ajustar la Delegación de Hacienda la competencia sobre la autorización de operaciones de crédito que realicen las Corporaciones Locales. La indicada Dirección General recabó dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y, de conformidad con el mismo, se resolvió que corresponde a la Administración del Estado aprobar las operaciones de crédito en los términos y con las limitaciones contenidas en el artículo 163 del Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre; (C) El Ministerio de Hacienda ha intervenido en operaciones de crédito con las Corporaciones locales situadas en territorio de las Comunidades Autónomas, y particularmente, en Cataluña, en todo tiempo, sin suscitarse duda sobre la competencia que venía ejerciendo el Ministerio de Hacienda. Por lo que se refiere a los fundamentos jurídicos son reiteración de los esgrimidos en el conflicto 118/1982, por lo que debe reiterarse también los argumentos de la Abogacía del Estado y considerarse la conveniencia de la acumulación de los dos indicados conflictos.

Cuarto.- Por providencia del día 31 de mayo último se señaló para la deliberación del recurso el día 9 de junio siguiente, en cuyo día tuvo lugar.

II. Fundamentos jurídicos

Primero.- El conflicto que ahora ha llegado al momento de decisión por esta sentencia tiene su origen inmediato en una «instrucción» o «circular» que la Dirección General, integrada en el Ministerio de Hacienda, con competencia en materia de coordinación con las haciendas territoriales, ha dirigido a los órganos periféricos de la Administración del Estado, interpretando que compete a la Administración estatal, y no a la Administración autonómica -en el caso del conflicto, la de Cataluña-, la autorización de las operaciones de crédito a las Entidades Locales, prevista en la base 34.2 de la Ley 41/1975, y articulada en el Real Decreto 3250/1976. El conflicto, decimos, se plantea partiendo de una instrucción o circular y no respecto de disposiciones que definen o hagan aplicación de competencias, y tampoco respecto de actos o resoluciones que con carácter singular afirman, ejerciéndola, esa competencia; pero detrás de esa circular hay un referido ejercicio de una competencia mediante la emisión de autorizaciones de operaciones de crédito y, en definitiva, un modo de entender el Real Decreto 3250/1976 y los preceptos constitucionales y estatutarios que definen los ámbitos competenciales de una y otra Administración, que no es otro que el considerar que la competencia de autorización, y la de definir los supuestos en que ésta es necesaria, es de la Administración del Estado. La circular, obviamente, no es un desarrollo o complemento del Real Decreto 3250/1976 que regule los supuestos y modos en que ha de ejercerse la competencia y tampoco una autorización de concretas operaciones de crédito. Que a la instrucción o circular no le correspondía el carácter de norma, y si de directriz para los órganos estatales, y que tampoco constituía una resolución autorizativa de operaciones de crédito, no es un impedimento para que constituya presupuesto de un conflicto de competencia, por cuanto, desde ese valor de directriz, no respeta -en la tesis de la Generalidad- el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. El deferir el planteamiento a cada acto singular de ejercicio de la competencia controvertida o, desde otro lado, el apoyar en la pasividad respecto de actos singulares alguna consecuencia con argumentos en este aspecto próximos a la idea del acto consentido como impeditivo de impugnaciones ulteriores, no son razones para eludir el análisis de fondo, porque, en cuanto a

lo primero, la circular es una afirmación de competencia, y en cuanto a lo segundo, el no haber impugnado actos concretos de autorización no entraña -no podría entrañar-, dado el carácter de la competencia, una abdicación de la misma.

Segundo.- La competencia se cuestiona invocando distintos títulos competenciales; pues mientras la Generalidad defiende su competencia, aduciendo la que le corresponde en el área de la tutela financiera sobre las entidades locales (artículo 48.1 de su Estatuto), el Abogado del Estado, sin dejar de ver su entronque con las competencias del artículo 149.1.18.º de la CE, destaca las competencias estatales en materia de ordenación del crédito (artículo 149.1.11.º) y de la actividad económica (artículo 149.1.13.º). El conflicto, desde una y otra parte, se plantea como si a todos los casos sometidos a autorización correspondiera una misma solución competencial, cuando del análisis del Real Decreto 3250/1976 se advierte que en unos el recurso al endeudamiento presenta unas implicaciones competenciales que van más allá del limitado aspecto de la tutela sobre los entes locales, para incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico, mientras que en otros lo que se destaca es, sobre todo, el aspecto local, en orden a la necesidad de la operación, la solvencia y, en definitiva, algo inmediato al interés local, sin repercusión -o, al menos, sin incidencia directa- en aquellas áreas del crédito y de la economía. Como en el presente conflicto la argumentación se ha desarrollado sustancialmente en torno a si las autorizaciones de operaciones de crédito -de la apelación al crédito-, en el caso de que supere el nivel de endeudamiento que fija periódicamente el Gobierno, corresponde a la Administración del Estado o a la Generalidad, la cuestión se va a contraer a este punto. Adviértase que con esta precisión debe entenderse el conflicto, pues habrá casos de intervención en que por lo que hemos dicho hace un momento la solución tenga que ser distinta. Con esto ya apuntamos las soluciones que al presente conflicto -y al que ponemos también fin por Sentencia de esta misma fecha y que se ha seguido bajo el número 118/1982- han de darse.

Tercero.- Alguna precisión es necesario hacer para completar lo que acabamos de decir. Es que la base 34.2 de la Ley 41/1975 y el Real Decreto 3250/1976, en el título III, establecen en orden a las operaciones de crédito, un sistema de operaciones no sujetas a autorización y de otras que por no estar comprendidas en los supuestos libres o por superar el nivel de endeudamiento fijado periódicamente por el Gobierno, quedan comprendidas en el régimen de autorización. De este modo el endeudamiento se controla mediante el establecimiento de un porcentaje establecido periódicamente por el Gobierno, y que en el artículo 163 de aquel Real Decreto es del 25 por 100, y para los casos en que la entidad local, que tiene rebasado este nivel, necesite acudir al crédito mediante autorización singular, decidiendo en cada caso la autoridad controlante si la operación es o no autorizable. No hay un límite de montante máximo de crédito y una regulación de casos y condiciones, de modo que el control en materia de recurso al crédito, cuando se excede el porcentaje de endeudamiento no sujeto a autorización, tiene un tratamiento que no es de reglas definidas de las que la autorización sea un acto de mera constatación reglada. Con este planteamiento, y la razón -o razones- a que obedece tal régimen de intervención del crédito local, debe resolverse el conflicto planteado, esto es, el dilucidar si es a la Administración del Estado o a la Administración de la Generalidad a la que corresponde autorizar las operaciones de apelación al crédito que por exceder el techo fijado por el Gobierno están sujetas a autorización. Pero algo habrá que decir previamente acerca de este control desde la perspectiva de la autonomía local, pues sólo considerándole compatible con esta autonomía tendrá sentido el conflicto, aparte de la luz que este análisis puede proporcionar para penetrar en la razón de la competencia.

Cuarto.- En este punto tenemos que recordar la sentencia del 2 de febrero de 1981 (que fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 24), pues en ella (fundamento 15 F) se consideró igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites al endeudamiento de los Entes locales y el que las operaciones, cuando se superen estos límites, se sometan a autorización. Se dijo en esta sentencia que «no puede afirmarse que la base citada se oponga a la Constitución al establecer determinados límites al posible endeudamiento de los Entes locales; límites cuya determinación atribuye al Gobierno en función de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica». Como se ve, el control es compatible con la autonomía y se orienta, junto al objetivo de preservar a los Ayuntamientos de endeudamientos comprometedores de su hacienda, a otros supralocales, en el área del crédito y de la economía, y aun de la relación entre las haciendas públicas. De aquí que junto al título competencial referente a la tutela sobre los Entes locales se hagan valer otros, como son el del artículo 149.1.11.ª (ordenación del crédito), el del artículo 149.1.13.ª (actividad económica) y lo que en el marco constitucional dispone el Estatuto de Autonomía respecto al régimen local (artículos 48.1 y 9.8) y a la ordenación del crédito (artículo 10.4). Con ser preferente para el Gobierno el título competencial de la ordenación del crédito y para la Generalidad el del artículo 48.1 de su Estatuto, uno y otro apoyan también sus consideraciones en los otros títulos. El tema ofrece así dos aspectos escalonados, y no necesariamente excluyentes, cuales son el de si las operaciones locales de crédito, cañido a la apelación al crédito, se insertan en el área de lo local, y la tutela en el del control de las Administraciones locales, o si es más propio, desde el análisis competencial, verlas en el área de la ordenación del crédito, y en uno y otro caso, si no definirse en estas materias una exclusividad competencial a quién compete -Estado o Generalidad- la autorización de las operaciones de apelación al crédito por encima del techo de endeudamiento establecido periódicamente.

Quinto.- La autorización es una técnica que, según se vea desde la preservación de unos u otros intereses, se destacará el aspecto de tutela del Ente local en un área de relación de Administración del Estado o de la Administración autonómica con la Administración Local o el aspecto del control del crédito y el equilibrio financiero. Por otra parte, no puede desconocerse la interrelación entre la Hacienda estatal y las haciendas locales y los efectos que pudieran derivarse hacia la Hacienda del Estado por un endeudamiento excesivo de aquéllas, de lo que es buen ejemplo el artículo 3.º de la Ley 42/1980 o la disposición final 2.ª de la Ley 40/1981. Pues bien, el tema ahora es ver cuál es el tratamiento que al «crédito local», rúbrica de la base 34.2 de la Ley 41/1975 y del título III del Real Decreto 3250/1976, se da en la legislación local. Cuando se habla de crédito local, el concepto crédito se está utilizando en su sentido económico financiero, esto es, como operación crediticia, a la que la adjetivación «local» da sentido para referirse a las formas de apelación de las Entidades locales al crédito y a su régimen desde el ángulo del sujeto demandante de crédito. Desde esta faceta, el crédito se ha situado y se sitúa en la actualidad en el marco de la legislación local, y por lo que respecta a las autorizaciones superiores, en el marco de la relación Administración del Estado y Administración Local, que ahora tiene que verse desde la realidad constitucional de modo que a las Comunidades Autónomas se les respete las competencias asumidas dentro del marco establecido por la CE. Que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el artículo 149.1.18.ª, es algo innegable, por lo que a este título competencial no puede desposeerle de su contenido. Otra cuestión es si, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta -a la hora de establecer los límites o de verificar la proce-

dencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento- al control estatal. Por lo demás, las mismas Comunidades Autónomas están sujetas a la autorización del Estado para concertar las operaciones de crédito que dice el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980.

Sexto.- La cita del artículo 148.1.2.ª de la CE y lo que dijimos en la sentencia del 2 de febrero de 1981 («Boletín Oficial del Estado» del 24) no es de válida invocación aquí para sostener que el ejercicio de las funciones de tutela sobre los entes locales requiere que la transferencia se autorice en la legislación sobre régimen local, porque el techo competencial, en el caso de Cataluña, no está limitado por el artículo 148, sino por el artículo 149. Dice aquella sentencia que el control puede ejercerse en el caso de municipios y provincias por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1.2.ª CE. La definición estatutaria de la competencia necesita en este caso -no en el caso del artículo 149- del complemento de la legislación de régimen local. Como en el artículo 149.1.18.ª, se comprenden las bases de régimen local (en este extremo, la sentencia del 28 de julio de 1981, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 13 de agosto), sólo desde la reserva de lo básico podría configurarse un límite al contenido del artículo 48.1 del Estatuto. Desde este ángulo local lo que se cuestiona por la Generalidad no es ahora la competencia estatal para establecer por medio de disposiciones reglamentarias los límites de endeudamiento; lo que se cuestiona es la competencia para autorizar operaciones de crédito. Sin dejar de reconocer que mediante el establecimiento de límites al endeudamiento y el establecimiento de un régimen de autorización para las operaciones excluidas del régimen de libertad y para las que superan el indicado techo, se está incidiendo en la articulación de la Administración estatal o, en su caso, autonómica y Administración local, se destaca, en el caso del endeudamiento de estas entidades locales, y de la apelación al crédito, otro aspecto más capital, cual es el de la ordenación del crédito y la economía en su conjunto, de modo que para evitar alteraciones del equilibrio económico financiero es necesario que el Estado articule los distintos componentes del sistema mediante la fijación de límites de endeudamiento y otros condicionamientos a las Entidades locales. Los títulos prevalentes serían entonces el competencial en materia de crédito y de actividad económica.

Séptimo.- Después de la Constitución se han promulgado algunas leyes, como es la Ley 42/1980, o textos con valor de Ley, como el Real Decreto-ley 3/1981, y luego la Ley 40/1981, que alguna luz dan en orden a que en materia de apelación al crédito y otras la Administración del Estado mantiene competencias, como son las que dice el artículo 1.ª y el artículo 4.ª de la Ley primera-mente citada, o en otros aspectos el artículo 17 de la Ley 40/1981, y antes el precedente Real Decreto-ley, de modo que se colige de estos textos el mantenimiento en manos del Estado de medidas de control de endeudamiento de las Entidades locales. Como en estos casos, también en los más generales de la apelación al crédito se comprende la necesidad de un control, atribuida a instancia que asegure la unidad de tratamiento. Que la fijación con un carácter de generalidad del porcentaje o el montante máximo del endeudamiento, y el establecimiento de condiciones para que las entidades locales se acojan al crédito, es algo que pertenece a lo básico del crédito y tiene inmediata relación con el equilibrio económico no se ha puesto -frontalmente en duda, pues lo que se ha sostenido es que son los actos singulares de autorización, como actos comprendidos dentro de una competencia de ejecución, los atribuidos a la Generalidad, dentro de la competencia definida en el artículo 48.1 de su Estatuto. Llegado a este momento, algunas cosas tenemos que recordar y otras tenemos que traer a colación. De aquéllas, que

el sistema de control de endeudamiento, en la base 34.2 de la Ley 41/1975 y en el Real Decreto 3250/1976, está integrado, en lo que ahora interesa, por una fijación general del techo de endeudamiento y por una técnica de autorización singular cuando se excede de dicho techo, sirviendo tal autorización al control del recurso al crédito, de modo destacado, aunque no único, por las consecuencias que en el conjunto de la economía y en el equilibrio financiero pudieran generarse de una desordenada apelación al crédito y de un endeudamiento local excesivo. Otra consideración es que cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11.º, 13.º y 18.º) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas; pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el cumplimiento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable. Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar, en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto y, desde esta estimativa son invocables los títulos competenciales del artículo 149.1.11.º y 13.º Por lo demás,

como antes decíamos, también las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deben coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado y están sujetas –en supuestos previstos en la Ley– al régimen de autorización del Estado. El tratamiento conjunto de la apelación al crédito confiere –en el marco de los preceptos que acabamos de citar– la competencia al Estado para autorizar las operaciones de crédito que excedan el porcentaje establecido periódicamente por el Gobierno. Con la precisión que hicimos en el fundamento segundo, el conflicto debe resolverse declarando la competencia del Estado.

FALLO

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

Ha decidido

Que la titularidad de la competencia para autorizar operaciones de crédito en el caso previsto en el artículo 163.4, en relación con los 2 y 3 de este mismo artículo, del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, corresponde al Estado.

Comuníquese al Presidente de la Audiencia Nacional, para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, a los efectos del artículo 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 57/1983, de 28 de junio

Conflicto positivo de competencia. Bases. Bases de la ordenación del crédito. Bases de la ordenación y planificación general de la actividad económica. Autonomía Local. Control de las Entidades Locales. Endeudamiento de las Entidades Locales. Autorización.

A) Objeto

La sentencia resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con la Resolución de 27 de enero de 1982 del Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Corporaciones Locales por entender que la misma vulnera los artículos 9.8, 10.4, 12.1 y 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

B) Antecedentes

La representación de la Generalidad de Cataluña entendió que toda petición de autorización que los Ayuntamientos catalanes efectúen relativa a operaciones de crédito a Entidades oficiales, Cajas de Ahorros, banca privada y demás Entidades de crédito privado, así como las referentes a emi-

siones de deuda, serán en todo caso, remitidas a las correspondientes Delegaciones Territoriales o a la Dirección General de Administración Local de la misma a efectos de su resolución por la Administración Autonómica de tal suerte que ninguna función correspondiera a los Gobiernos Civiles, Delegaciones de Hacienda del Estado, ni a la Administración del Estado en general.

En relación con lo anterior se entiende que el Estado tiene competencia en materia de bases de la ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y que a su vez la Administración autonómica catalana, tiene la tutela financiera sobre los Entes Locales, con obligación de respetar la autonomía de los mismos, así como el desarrollo legislativo y la ejecución, comprendidos el desarrollo reglamentario y la aplicación de la normativa estatal o autonómica del crédito, banca, seguros y planificación de la actividad económica en Cataluña, en el marco de las bases estatales y ordenación económica general y la política monetaria del Estado.

En consecuencia la autorización de un crédito o de un aval a un Ayuntamiento se considera que como acto de naturaleza ejecutiva corresponde a la Administración Autónoma, que en el momento del conflicto, dada la ausencia de normativa autonómica propia, debía aplicar las normas estatales, que a los efectos que interesa regulan los niveles de endeudamiento de los entes locales a partir de los cuales una entidad superior ha de comprobar la oportunidad de la operación en cuestión, que como se ha dicho se considera ha de ser efectuado, en el marco de un proceso autorizador por la propia Generalidad de Cataluña.

C) Fundamentos jurídicos

El conflicto se plantea en relación con una instrucción o circular y no en relación con disposiciones normativas que definan o hagan aplicación de competencia ni con actos administrativos dictados en ejecución de los anteriores, si bien la misma parte del presupuesto del ejercicio de una competencia controvertida, que es la autorizatoria del endeudamiento de las Entidades Locales, lo que la hace apta para ser objeto del conflicto de competencia.

Sentado lo anterior debe señalarse que la problemática se plantearía en relación con las operaciones que superen

el umbral a partir del cual sería precisa la autorización. Al respecto debe señalarse que se admite como compatible con la autonomía local la fijación de límites al endeudamiento y la sujeción de éste a autorización, orientadas unas y otras a la finalidad de preservar a los Ayuntamientos de endeudamientos comprometedores para su hacienda y aún para la de las Administraciones supralocales, lo que hace que junto al título competencial sobre entes locales sea relevante el referente a la ordenación del crédito.

En relación a lo anterior ha de valorarse si prima el aspecto de tutela sobre el ente local o el relativo al control del crédito y el equilibrio financiero, considerándose que tratándose de crédito local prima el sentido económico financiero, debiendo insertarse en el marco de la relación entre la Administración del Estado y la Local, máxime cuando el propio endeudamiento autonómico está sujeto a autorización del Estado, y en la medida en que se trata de evitar alteraciones del equilibrio económico-financiero de las diferentes Administraciones que integran el Estado, expresión todo ello de la doctrina constitucional relativa a que en el término bases se comprenden no sólo las funciones normativas, incluidas las establecidas reglamentariamente, que aseguren un mínimo común denominador, sino que se integran también las de naturaleza ejecutiva que resulten precisas a los efectos del logro anterior.

**Sentencia 18/1984, de 7 de febrero. Recurso de amparo.
Elecciones a Órganos de Gobierno de Cajas de Ahorros
(BOE 9 marzo 1984) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 475/1982, formulado por la Procuradora doña María del Carmen Gutiérrez Toral, en nombre y representación de don José Manuel García González, don Rufino Fernández Orviz, don Juan Manuel González-Carvajal García y don Jorge Joaquín Menéndez Rodríguez, bajo la dirección del Letrado don Juan Manuel González-Carvajal García, contra el «acto administrativo» dictado por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias de 5 de junio de 1982, desestimatorio del recurso de alzada formulado contra anterior decisión de la Junta Electoral Interna, sobre elecciones de representantes del personal en los Órganos de Gobierno. En el recurso ha comparecido el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y la Caja de Ahorros de Asturias, representada por el Procurador don Juan Corujo y López Vilamil, bajo la dirección del Letrado don José María Desantes Guanter, siendo Ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

Primero. En 6 de diciembre de 1982 la Procuradora de los Tribunales, doña María del Carmen Gutiérrez Toral, formula recurso de amparo en nombre y representación de don José Manuel García González, don Rufino Fernández Orviz, don Juan Manuel González-Carvajal García y don Jorge Joaquín Menéndez Rodríguez frente al «acto administrativo» dictado por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias de 5 de junio de 1982, desestimatorio del recurso de alzada contra anterior decisión de la Junta Electoral sobre elecciones de representantes del personal en los órganos de gobierno, con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare nulo, anule o revoque, y se deje sin efecto la resolución recurrida, así como todos los actos derivados de la misma.

Segundo. La demanda parte de los siguientes hechos:

A) Los actores presentaron, dentro de los términos legales la documentación exigida en virtud de lo dispuesto en el Reglamento provisional del procedimiento regulador del sistema de designación de los Órganos de Gobierno de la Caja de Ahorros de Asturias, siendo su candidatura inadmitida en base a la presunta duplicidad de firmas que presentaban sus respectivas propuestas, suscritas por quince empleados del grupo electoral al que pertenecen, ofreciéndoles la posibilidad de subsanación del defecto de forma en vía de recurso de reposición ante la propia Junta Electoral Interna.

B) En 18 de mayo de 1982 se reúne la Junta mencionada y en el acta de la reunión consta la circunstancia de que otras candidaturas -distintas de las de los actores- que son las de don Bernardino Fernández Fernández y don José Antonio Visa Quevedo, no presentan declaración por la que se comprometen expresamente a asumir los derechos y obligaciones que conlleva el cargo a que se

presentan, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 27 del Reglamento, no obstante lo cual la Junta Electoral considera que dicho requisito queda suficientemente recogido en el contexto de la documentación presentada.

C) Asimismo, en dicha reunión de 18 de mayo se decidió excluir las candidaturas presentadas por don Miguel Ángel García Álvarez, don Andrés Martín Pajares y don Antonio Miragaya Peón, por adolecer del defecto de forma de no presentar, junto con las quince firmas, los nombres y documentos nacional de identidad de los firmantes, si bien en la reunión de la Junta Electoral de 25 de mayo de 1982 se decidió admitirlas, estimando su recurso y aceptando la subsanación del defecto de forma inicial.

D) En cuanto a los actores su candidatura fue excluida en la sesión de 18 de mayo de 1982, por entender que se ha producido una duplicidad de firmas, sin que tal acuerdo fuera modificado en la sesión de 25 de mayo siguiente a pesar de que habían ofrecido la correspondiente subsanación.

E) En la demanda se manifiesta que además de los cinco candidatos admitidos, a pesar de haber tenido defectos de forma en sus documentaciones, igual que los actores, existen candidaturas admitidas que incurren en diversos tipos de ilegalidad, por tener exceso en el número de firmas ofrecidas.

F) Los solicitantes del amparo interpusieron los correspondientes recursos de alzada ante el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias recibiendo en 5 de junio la comunicación en la que se les participa el acuerdo de dicho órgano de no entrar en la consideración del recurso interpuesto.

G) Interpuesto recurso contencioso-administrativo la Audiencia Territorial de Oviedo dictó Sentencia con fecha de 29 de septiembre de 1982 desestimando el recurso, siendo también desestimado el de apelación formulado contra la misma por sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 1982. En ambas sentencias se puso de manifiesto que se consideraba como Entes privados a las Cajas de Ahorros, no aceptando la tesis de que pudieran dictarse actos administrativos por los Consejos de Administración de tales entidades, poniéndose asimismo de manifiesto el carácter restringido de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, en cuanto a su ámbito de aplicación; de otra parte, se alude en ambas sentencias al artículo 1.2 de la Ley de la Jurisdicción a los efectos de establecer lo que se entiende por Administración pública, negando tal posibilidad a las Cajas de Ahorros, ni siquiera sectorialmente o a los efectos de determinados actos emanados de los Órganos de Gobierno, rechazándose la posible naturaleza jurídica de carácter mixto al igual que pueda suceder con otras corporaciones sectoriales de base privada, ignorando el contenido del artículo 28.1, b), de la Ley de la Jurisdicción.

H) Ante la imposibilidad de obtener una resolución que, aun siendo denegatoria de las pretensiones aducidas, entrara a efectuar un pormenorizado análisis de la naturaleza jurídica de las Cajas de

(1) Corrección de errores BOE 3 abril 1984.

Ahorros a partir de la promulgación del Decreto de 1977 y de las consecuencias que el contenido de la citada norma supone en el ámbito organizativo de las Cajas, estima procedente acudir «en última instancia» al Tribunal Constitucional.

Tercero. En cuanto a los fundamentos de Derecho, la demanda considera vulnerados los artículos 14, 23.2 y 28.1 de la Constitución. Entiende que se ha producido una probada arbitrariedad en la aplicación de una norma emanada como consecuencia del ejercicio de una potestad delegada de la Administración pública a través del Ministerio de Economía y Comercio, produciendo una desigualdad ante la Ley, desigualdad que ha impedido acceder en los mismos términos a un cargo público como es el de pertenecer al Consejo de Administración de una Caja de Ahorros cuyos órganos de gobierno no están formados por accionistas en igual manera que los del resto de intermediarios financieros; y asimismo puede entenderse que se ha evitado el ejercicio de un derecho de representación sindical, toda vez que para poder ser candidato en las elecciones a miembros de los órganos de gobierno se exige la condición de empleado de la Caja de Ahorros para poder presentarse a las citadas elecciones, y en ese tercio de representación específico se ha producido la vulneración del derecho sindical aludido y, en consecuencia, el de representar los intereses del resto de los empleados de la Entidad.

Por otra parte, en cuanto al carácter administrativo del acto dictado por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias señala que hay que aceptar la posibilidad de que la naturaleza jurídica de tales instituciones sea, cuando menos, de carácter mixto, y por ello, diferenciar cuándo están sometidas al derecho común y cuándo al derecho público. En este sentido señala que un ente privado puede dictar actos administrativos en supuestos específicos y concretos de su actuación, bien porque desarrolle o aplique potestades delegadas de la Administración, bien porque la propia naturaleza jurídica de lo actuado lo determina, y añade que dentro de la Administración pública habrá que comprender no sólo los supuestos del artículo 12 de la Ley de la Jurisdicción, sino también lo que se dice en el artículo 28.4, b), de la misma Ley; esto es, a los particulares cuando obraren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella. Después de referirse a las Corporaciones sectoriales de base privada, la demanda afirma, por último, que el Decreto de 27 de agosto de 1977, artículos 17, 18 y 19, Disposición Transitoria 1.ª y Disposiciones Finales 2.ª, 3.ª y 4.ª apoya la tesis de que el Consejo de Administración de una Caja de Ahorros actúa en el ejercicio de potestades delegadas de la Administración cuando se trata de elecciones para la composición de sus Órganos de Gobierno y demás aspectos organizativos, sin que ello suponga una desvirtuación de la naturaleza jurídico-privada de tales entidades.

Cuarto. Por providencia de 26 de enero de 1983 la Sección acordó otorgar un plazo común de diez días a los actores y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo que estimasen pertinente en orden a la posible existencia de la causa de inadmisión consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional (artículo 50.2, b), de su Ley Orgánica), plazo durante el cual los actores podían subsanar el defecto de no acompañar a la demanda copia de la resolución impugnada, (debiendo presentar igualmente copia del acuerdo de la Junta Electoral).

Quinto. La parte actora formuló alegaciones en el sentido de señalar que obraban en autos de la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Oviedo los originales de las comunicaciones hechas a los recurrentes de lo resuelto por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias, aportando fotocopias de las mismas; que se había producido una evidente conculcación del principio de

igualdad, y que tal principio no puede separarse de la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros como instituciones públicas; cuestión ésta —la de la naturaleza jurídica— que es necesario entrar a analizar. En dicho escrito solicita que mediante el mismo y los documentos acompañados se tenga por subsanado el defecto de aportación de copia de la resolución del Consejo de Administración y por hechas las oportunas alegaciones, y se admita el recurso.

Sexto. El Ministerio Fiscal entiende que no existe la causa de inadmisión del artículo 50.2, b), de la LOTC. En este sentido indica que de haberse producido lesión de derechos fundamentales, tal vulneración sería protegible por la vía de amparo constitucional en el caso de tener el ente carácter de sujeto público enmarcable en el artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); a lo que debe añadirse que ni el artículo 53.2 ni el 161.1, b), de la Constitución vienen a producir distinción alguna entre lesiones de derechos fundamentales producidos por sujetos encuadrables en el concepto de poderes públicos o encuadrables en el de sujetos privados, pudiendo plantearse si cabe excluir o no la protección de los derechos y libertades objeto de amparo cuando la lesión sea imputable a particulares; por otra parte, aunque la respuesta a tal cuestión fuera negativa, una vez ejercitado el derecho ante los tribunales ordinarios, de no obtener la debida tutela se incidiría en lesión del derecho que reconoce el artículo 24.1 de la Constitución, imputable a los órganos que integran el poder judicial, lesión que no invoca la demanda, siendo cierto, sin embargo, que la protección, por ahora, no ha sido otorgada.

Séptimo. Por providencia de 13 de abril de 1983 la Sección acordó, a la vista de lo manifestado en los escritos del Ministerio Fiscal y de la representación de los actores, admitir a trámite la demanda de amparo interpuesta, sin perjuicio de lo que resultase de los antecedentes. Por lo que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la LOTC, acordó requerir atentamente al Tribunal Supremo, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Oviedo y a la Caja de Ahorros de Oviedo para que remitiesen las actuaciones originales o testimonio de ellas, interesándose de dichas Autoridades Judiciales el emplazamiento de quienes fueron parte en los procedimientos correspondientes, con excepción de los recurrentes, ya personados. Por providencia de 11 de mayo de 1983 se tuvieron por recibidas las actuaciones y por personado el Abogado del Estado, dándose vista de las mismas.

Octavo. El Ministerio Fiscal, después de referirse a los hechos, formula sus alegaciones en el sentido de que si bien pudiera entenderse en principio que el tema relativo a la naturaleza jurídica de la Caja de Ahorros de Asturias, en particular, y de las Cajas de Ahorros en especial queda al margen de la competencia del Tribunal Constitucional no debe olvidarse que su jurisprudencia se ha pronunciado en más de una ocasión sobre si el sujeto jurídico u órgano al que se imputa la presunta vulneración puede ser subsumido en el concepto de «poderes públicos» o de «entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional», a que se refiere el artículo 41.2 de la LOTC, citando los Autos de 24 de septiembre de 1980 (recurso de amparo 75/80) y de 12 de noviembre de 1980 (recurso de amparo 166/80), y la Sentencia de 15 de noviembre de 1982 (recurso de amparo 258/81). Por otra parte, los artículos 53.2 y 161.1, b), de la Constitución no hacen mención de la idea de «poderes públicos», por lo que existe una disociación, al menos aparente, entre el texto constitucional y la LOTC, no acorde con la doctrina del Tribunal Constitucional, que interpreta las normas en el sentido de que mejor sirvan a la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas. Por todo ello es necesario precisar la noción de «poderes públicos», en sentido ampliatorio, y el ámbito del proceso de amparo, si no se quiere dejar un amplio margen de desprotección de los derechos fundamentales; citando al efecto la sentencia del Tri-

bunal Constitucional de 11 de mayo de 1983 (recurso de amparo 142/1982). A partir de estas ideas, el Ministerio Fiscal destaca el amplio espectro que ofrecen las Cajas de Ahorro, así como la doctrina y jurisprudencia sobre su naturaleza jurídica, y formula diversos argumentos basados en la jurisprudencia, la doctrina y la legislación a favor de la consideración de la Caja de Ahorros de Asturias como sujeto participante del poder público, al que pueda ser imputada una vulneración de derechos fundamentales, e incluso de sujeto público-administrativo, lo que explica posiblemente la comparecencia en el proceso contencioso-administrativo del Abogado del Estado. Por último, el Ministerio Fiscal señala que incluso en sujetos de naturaleza jurídica mixta (Colegios profesionales), su carácter administrativo se concreta en cuanto se relaciona con su organización interna y representación externa, lo que le lleva a concluir que, en el supuesto de haber sido vulnerados derechos fundamentales, tal vulneración sería imputable a un sujeto público.

El Ministerio Fiscal añade que, para el supuesto de no entenderse así las cosas, siempre cabe recordar el hecho de que los sujetos públicos administrativos pueden producir actos susceptibles de impugnación en vía contencioso-administrativa, poniendo lo que considera algunos ejemplos de ello, por lo que, de haber existido vulneración de derechos fundamentales, los interesados han de acudir al camino del artículo 53.2 de la Constitución, deduciéndose de la Ley 62/1978 que no existía otra vía que la seguida, puesto que no era procedente la penal ni viable la civil, no tratándose tampoco de cuestiones laborales. Por otra parte, afirma que incluso en materia de relaciones entre sujetos privados ha podido accederse al proceso de amparo, entendiéndose que siempre podría hoy afirmarse que, producida una lesión de un derecho fundamental, los tribunales ordinarios no han dado la tutela necesaria, con infracción del artículo 24.1 de la Constitución, siendo obvio, a su juicio, que los actores han dado cumplimiento a los requisitos establecidos por el artículo 44 de la LOTC.

El Fiscal entiende, además, en base a los hechos y en relación con el artículo 14 de la Constitución, que en el trato dado a los distintos candidatos por la Junta Electoral Interna y por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros se ha operado con matizaciones y juicios distintos, sin que se evidencien razones que justifiquen un trato discriminatorio, siendo una misma norma la aplicable a todos ellos. En cuanto a la alegada lesión del artículo 23.2 de la Constitución, sostiene que la función de los que resulten elegidos va a tener carácter público, por lo que el trato diferenciador referido ha lesionado el derecho en cuestión. Por otra parte afirma que no ha sido afectado el derecho a la libertad sindical, reconocido en el artículo 28.1 de la Constitución, por no ser las asociaciones sindicales las que participan en la elección. Y finaliza su escrito señalando que lo anterior se entiende sin perjuicio de la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que corresponde de acuerdo con el artículo 24.1 de la propia Ley Suprema.

Por todo ello interesa se dicte sentencia estimatoria por lesión de los derechos reconocidos en los artículos 14, 23.2 y, en su caso, 24.1 de la CE.

Noveno. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el 10 de junio de 1983, niega en primer lugar, en relación con el pretendido carácter administrativo del acto impugnado, que el recurso de amparo sea admisible, por no haberse agotado la vía judicial procedente, al haber estimado la Jurisdicción Contenciosa que era inadmisibile el recurso contencioso, todo ello de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, en sentencia de 31 de marzo de 1982 y 56/1982, de 26 de julio, no habiéndose, por otra parte, denunciado un defecto en el ejercicio de la jurisdicción al amparo del artículo 24 de la Constitución, ni apreciándose tam-

poco que la resolución fundada de inadmisión se base en una causa arbitraria o lesione directamente ningún otro de los derechos fundamentales. En segundo término, el Abogado del Estado niega que el acto objeto del recurso emane del poder público, como exigen los artículos 41 y siguientes de la LOTC, como resulta de la noción de poder público a que se refiere la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de mayo de 1983, citando asimismo las sentencias 4/1982, de 8 de febrero, y de 20 de mayo de 1983. Por otro lado, la demanda contiene dos afirmaciones difícilmente compatibles, como son la de que se ha aplicado por la Caja de Ahorros una norma emanada como consecuencia del ejercicio de una potestad delegada de la Administración Pública y la atribución a las Cajas de Ahorros de carácter público o incluso mixto, negando, por otra parte, que el Decreto de 27 de agosto de 1977 haya sido dictado como consecuencia del ejercicio de una potestad delegada y que el poder de resolver o ejecutar correspondiente a determinados órganos de las Entidades o Sociedades pueda imputarse al poder público por vía de un acto de delegación. Por último, admite que en el Reglamento provisional del procedimiento regulador del sistema de designación de los Órganos de Gobierno de la Caja de Ahorros de Asturias se emplea una terminología y unos trámites que pueden sugerir la idea de presencia de un poder público; la ordenación de un procedimiento tiene por objeto exclusivo ofrecer un resultado concreto en cuanto a las designaciones que han de efectuarse, garantizando en la medida de lo posible la conformidad de aquéllas a derecho, pero sin que ello sea diferenciable, por ejemplo, de las normas que en la Sociedad Anónima tienden a procurar la representatividad de los miembros del Consejo de Administración, llevando otra solución al absurdo de suponer que la facultad conferida a los particulares en numerosos sectores del ordenamiento de definir el estado posesorio de los derechos subjetivos entraña una facultad delegada del poder de imperio. Por todo ello suplica se dicte sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso.

Décimo. La representación de los actores mediante escrito presentado en 11 de junio da por reproducidos los escritos de demanda y el posterior de alegaciones, e insiste en las razones por las que consideran que las Cajas de Ahorros tienen una naturaleza jurídico-pública en su aspecto organizativo.

Undécimo. Por providencia de 15 de junio de 1983 la Sección acordó tener por personado al Procurador don Juan Corujo y López Villamí, en nombre y representación de la Caja de Ahorros de Asturias, de acuerdo con su escrito presentado en 8 de junio, si bien acordó no haber lugar a darle vista de las actuaciones para formular alegaciones, según solicitaba, al haberse evacuado ya el trámite previsto en el artículo 52 de la LOTC.

Duodécimo. De las actuaciones recibidas resultan los siguientes extremos, que conviene poner de manifiesto para complementar los antecedentes:

A) Los Estatutos de la Caja de Ahorros de Asturias fueron aprobados por el Ministerio de Economía en 17 de enero de 1978, y en ellos se hace referencia al Decreto de 27 de agosto de 1977, relativo a la regulación de los órganos de gobierno y funciones de las Cajas de Ahorros. Según expresa el preámbulo de los Estatutos, la Caja nace en 1945 por fusión del Monte de Piedad y Caja de Ahorros Provincial de Oviedo y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Gijón. El artículo 1.º configura a la Caja como una institución benéfico-social, exenta de espíritu de lucro, que goza del protectorado del Estado a través del Ministerio de Economía y, asimismo, de la garantía y protección de la Diputación y Ayuntamiento mencionados, añadiendo el artículo 2.º que la Caja tiene personalidad jurídica independiente, con su representación privativa y admi-

restricción propia, y plena capacidad para regirse por los Estatutos y por las normas generales de las Instituciones de ahorro benéfico. En la composición de la Asamblea General y del Consejo de Administración no corresponde una representación mayoritaria a las Corporaciones fundadoras, aun cuando si la tienen en la Comisión Ejecutiva, cuyas facultades se ejercen con carácter delegado del Consejo de Administración. Por otra parte, el artículo 40 de los Estatutos se refiere a la garantía supletoria de las Corporaciones patrocinadoras, precisando que en caso de efectividad de la misma, tales Corporaciones participarán en proporción a sus presupuestos ordinarios.

B) El Reglamento provisional del procedimiento regulador del sistema de designaciones de los órganos de gobierno de la Caja de Ahorros de Asturias establece en el artículo 27 que quienes deseen ser proclamados candidatos deberán solicitarlo de la Junta Electoral Interna, presentando la siguiente documentación:

a) Instancia en la que habrán de constar sus circunstancias personales y otros extremos que se especifiquen.

b) Declaración por la que se comprometen a aceptar y asumir los derechos y obligaciones inherentes a la condición de miembro representante del personal en el correspondiente Órgano de Gobierno, así como a realizar las funciones propias del cargo con sujeción a las disposiciones reglamentarias y estatutarias aplicables y, asimismo, declaración jurada de no estar incurso en ninguno de los supuestos de incompatibilidad a que se refiere el Reglamento.

c) Propuesta suscrita por quince empleados de los integrantes del grupo electoral al que pertenezca. A la firma se acompañará el nombre y número del documento nacional de identidad de los firmantes, de forma legible. En ningún caso se podrá proponer más de un candidato para cada puesto a cubrir.

C) La actuación de la Junta Electoral Interna en cuanto a la subsanación o no de los defectos advertidos, en los supuestos que citan los actores respecto de candidaturas presentadas, es la siguiente:

a) En sesión de la Junta de 22 de abril de 1982 se establece el calendario electoral, que comprende los días 3 al 15 de mayo, para la presentación de candidatos.

b) En cuanto a la candidatura de don Bernardino Fernández Fernández y don José Antonio Viso Quevedo, la Junta, en su sesión de 18 de mayo de 1982, observa que no presentan declaración por la que se comprometan expresamente a asumir los derechos y obligaciones que conlleva el cargo, de acuerdo con el apartado b) del artículo 27 del Reglamento. Sin embargo, se considera que queda suficientemente recogida en el contexto de los escritos presentados, por lo que, por unanimidad, se decide proclamar candidatos a ambos.

c) Las candidaturas de don Miguel Ángel García Álvarez, don Andrés Martín Pajares y don Antonio Miragaya Feón son excluidas en la sesión de 18 de mayo por adolecer del defecto de no presentar junto con las quince firmas los nombres y documento nacional de identidad de los empleados que señalan las mismas, claramente legibles. En la sesión de 25 de mayo se admite a los tres candidatos excluidos por haber omitido el nombre de los compañeros que los avalaban, si bien figuraban las firmas y el documento nacional de identidad de cada firmante.

d) Respecto de las candidaturas con exceso de firmas a que aluden los actores no se produce exclusión alguna por este con-

cepto ni se observa manifestación alguna sobre tal extremo en las actas de las sesiones de la Junta Electoral Interna.

e) Por último, en relación a los actores, la Junta Electoral Interna, en sesión de 18 de mayo de 1982, acuerda excluir sus candidaturas por presentar firmas duplicadas de avalantes con respecto a otras candidaturas. Los solicitantes del amparo recurrieron ante la propia Junta y, aparte de diversas consideraciones sobre la interpretación del apartado c) del artículo 27, solicitaron la subsanación del defecto advertido presentando cada uno un nuevo pliego con quince firmas. En sesión de 25 de mayo la Junta confirma la exclusión, en aplicación de acuerdo tomado por la misma previamente sobre interpretación del mencionado apartado, consistente en entender que una misma persona sólo puede presentar un candidato para cada órgano, aunque haya dos puestos a cubrir por el grupo de que se trate. Formulado recurso de alzada ante el Consejo de Administración, éste tomó el acuerdo de no entrar en su consideración. Y presentado nuevo escrito ante la Junta en el que se pedía la reconsideración del recurso por entender que era competencia de la misma el admitirlo, la mencionada Junta, en sesión de 7 de junio, acordó ratificar el acuerdo de 25 de mayo.

D) Formulado recurso contencioso-administrativo al amparo de lo dispuesto por la Ley 62/1972, sobre protección de los derechos fundamentales de la persona, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Oviedo dictó Sentencia en 29 de septiembre de 1982 por la que desestimó el recurso, al apreciar, de una parte, la ausencia del primer presupuesto exigido por la mencionada Ley, es decir, la existencia de un acto dictado por la Administración pública, y de otro, porque no estaban conculcados los derechos fundamentales que se alegaban por los recurrentes.

Deducido recurso de apelación, la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, en Sentencia de 26 de octubre de 1982, acordó declararlo inadmisión, por entender que las resoluciones de la Caja no tienen carácter administrativo ni tampoco son una manifestación de una potestad delegada de la Administración.

Decimotercero. Por providencia de 25 de enero de 1984 se señaló para votación y fallo el día 1 de febrero siguiente. En tal día se deliberó y votó.

II. Fundamentos jurídicos

Primero. El recurso de amparo se formula contra el «acto administrativo» dictado por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias, de 5 de junio de 1982, desestimatorio del recurso de alzada formulado contra anterior decisión de la Junta Electoral Interna de dicha Entidad sobre inadmisión de la candidatura de los actores para ser elegibles como miembros del Consejo de Administración de la Caja.

Los problemas que se suscitan son los dos siguientes: en primer lugar, el relativo a si el acto impugnado es susceptible de recurso de amparo, y en segundo término, el referente a si tal acto vulnera los artículos 14, 23.2 y 28, como alega el recurrente. A continuación examinamos separadamente cada una de estas cuestiones.

Segundo. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) establece en su artículo 41 -número 1- que el amparo se circunscribe a los derechos y libertades fundamentales reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución y a la objeción de conciencia a que se refiere el artículo 30. Y precisa en su número 2 que la protección se produce frente a violaciones originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del

Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes.

En el presente caso, el encuadramiento del acto impugnado, dentro de alguno de los relacionados en el artículo 41.2 de la LOTC, ha intentado justificarse por dos vías: de una parte se ha sostenido el carácter de ente público de la Caja de Ahorros de Asturias, y de otra se ha afirmado que al dictar el acto recurrido el órgano de la Caja actuaba por delegación del Ministerio de Economía y Hacienda. Además, el Ministerio Fiscal ha señalado que la Constitución no circunscribe el recurso de amparo a los actos provenientes de los poderes o entes públicos, con lo que ha venido a sostener también su posibilidad en relación con los actos de los particulares.

Tercero. La consideración, o no, de la Caja de Ahorros de Asturias como ente público se plantea así como un tema que resulta necesario considerar a los efectos de determinar si el acto impugnado es susceptible de amparo. Se trata de una cuestión de mera legalidad, no perteneciente en sí misma al orden constitucional, de la cual, sin embargo, puede conocer el Tribunal de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 4.º de su Ley Orgánica, a los solos efectos de decidir acerca del enjuiciamiento constitucional del acto impugnado.

La calificación de un ente como público, o no, ante la ausencia de una calificación legal es uno de los problemas que en determinados supuestos presenta mayor complejidad. Ello resulta fácil de comprender si se parte, como es obligado, de la Constitución, la cual, al establecer en su artículo 1.º la norma que configura al Estado como social y democrático de Derecho, está afirmando un principio que se ajusta a una realidad propia del mundo occidental de nuestra época, y que trasciende a todo el orden jurídico.

En efecto, la interacción entre Estado y sociedad, destacada por la doctrina, produce consecuencias muy diversas en el mundo del Derecho, de las cuales aquí sólo puede aludirse a las que interesan a los efectos de la mejor comprensión y solución del caso planteado. El reconocimiento de los denominados derechos de carácter económico y social -reflejado en diversos preceptos de la Constitución- conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos, a la vez que dota de una trascendencia social al ejercicio de sus derechos por los ciudadanos -especialmente de los de contenido patrimonial como el de propiedad- y al cumplimiento de determinados deberes -como los tributarios-. En el campo de la organización, que es el que aquí interesa, la interpenetración entre Estado y Sociedad se traduce tanto en la participación de los ciudadanos en la organización del Estado como en una ordenación por el Estado de entidades de carácter social en cuanto a su actividad presenta un interés público relevante, si bien los grados de intensidad de esta ordenación y de intervención del Estado pueden ser diferentes, lo que se explica no sólo por la libertad de que dispone el legislador en el marco constitucional, sino también por la confluencia de diversos principios como el del pluralismo político en relación a los partidos políticos, dado su carácter de organizaciones sociales con relevancia constitucional (artículo 5.º de la Constitución), o el derecho de libertad sindical en cuanto se traduce en la creación de sindicatos (artículo 28), a los que, al igual que a los partidos políticos y a las asociaciones empresariales se garantiza la libertad de creación y ejercicio de su actividad dentro del respeto a la Constitución y a la Ley, si bien su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos (artículo 7.º). Pero junto a estas formaciones sociales con relevancia constitucional, cuya libre creación y actuación garantiza la Ley suprema en los términos vistos, y cuya participación en el aparato del Estado es clara en el caso de los partidos políticos y está expresamente prevista en cuanto a los sindicatos y organiza-

ciones empresariales (artículo 131), la Constitución se refiere a otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (artículos 36, 52 y 131), los cuales pueden llegar a ser configurados como Corporaciones de Derecho Público en determinados supuestos (artículo 15 de la Ley 12/1963 del Proceso Autonómico entre otras menos recientes), mientras, por otro lado, se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la Ley (art. 34).

La interacción Estado-sociedad y la interpenetración de lo público y lo privado trasciende, como hemos señalado, al campo de lo organizativo y de la calificación de los entes. La función ordenadora de la sociedad puede conseguirse de muy diversas formas, que siempre han de moverse dentro del marco de la Constitución, cuyos límites es innecesario estudiar a los efectos del presente recurso. Lo que sí interesa señalar es el reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales, de carácter social, y con relevancia pública. Esta relevancia pública no conduce, sin embargo, necesariamente a su publicación, sino que es propio del Estado social de Derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general.

La configuración del Estado como social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica.

Cuarto. Las ideas anteriores nos permiten ya pasar al examen de la naturaleza de las Cajas de Ahorros que -como la de Asturias- se rigen por el Decreto de 27 de agosto de 1977, con objeto de determinar si se configuran -en su totalidad o en parte- como entes de carácter social que cumplen fines de interés público o como entes de carácter público.

Para llevar a cabo esta valoración no juzgamos necesario efectuar un examen de las distintas regulaciones de que han sido objeto con anterioridad de las Cajas de Ahorros, tomando en cuenta su relevancia en los aspectos benéfico-asistencial, de fomento del ahorro popular y financiero, de tanta trascendencia en el momento actual, ni la distinta calificación jurídica que puede haber correspondido a las Cajas según esta legislación. Lo que nos importa para la resolución del presente recurso es su configuración actual, de acuerdo con la normativa reguladora de sus órganos de gobierno y funciones, y en concreto con el Decreto de 27 de agosto de 1977.

Pues bien, la lectura del preámbulo y del articulado del mencionado Decreto evidencia que las Cajas de Ahorros se configuran -con carácter general- como entes de carácter social, si bien con una intervención pública más intensa para aquellas fundadas por el Estado o las Corporaciones Locales.

En efecto, la exposición de motivos del Real Decreto hace una amplia referencia a los principios de representatividad y libertad como inspiradores de la reforma del sistema financiero, y en concreto de la organización y funciones de las Cajas. La aplicación de estos principios se traduce en una consideración de «la profunda transformación que ofrece la vida política y el ambiente social de nuestro país, al incorporar plenamente a sus estructuras y actividad los criterios pluralistas y democráticos que ha impuesto el ejercicio de la libertad individual y colectiva, lo que aconseja trasladar tales principios a los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, instituciones que, por su finalidad y naturaleza, están directamente insertas

en la propia comunidad que constituye la base de su desarrollo. Por ello la modificación de la normativa por la que se regula la composición y funcionamiento de estos órganos de gobierno y administración ha de ofrecer el cauce apropiado para materializar de forma plena el principio de amplia representatividad que actualmente informa y preside las diferentes expresiones de la vida social española.

A tales efectos se arbitran en el presente Real Decreto los procedimientos necesarios para conseguir una extensa base de representación de la que surjan los miembros que integrarán los citados órganos de gobierno, articulándose la selección mediante amplios criterios objetivos que permitan excluir influencias o vinculaciones que pudieran condicionar en alguna forma el libre y racional desenvolvimiento de las Cajas de Ahorros y la eficaz realización de sus objetivos.

La aplicación de estos principios se refleja en la parte dispositiva del Decreto, que regula en su capítulo I los órganos de las Cajas de Ahorros, que son la Asamblea general, el Consejo de Administración, la Comisión de Control y la Comisión de Obras Sociales (artículo 1.º), fijando unos criterios que habrán de reflejarse en los Estatutos de cada Caja, los cuales son, sustancialmente, los siguientes:

1. La Asamblea general, órgano de gobierno y decisión, está compuesta por consejeros elegidos mediante compromisarios en representación directa de los impositores de la entidad (mínimo de 60 y máximo de 150 consejeros); por representantes de entidades de carácter científico, cultural o benéfico de reconocido arraigo en el ámbito territorial de la Caja (mínimo de 15 y máximo de 30), pudiendo reservarse una representación especial importancia dentro de este grupo, en las Cajas fundadas por el Estado, Diputaciones, Cabildos insulares o Ayuntamientos, a la Corporación fundadora; y por los miembros del Consejo de Administración (mínimo de 15 y máximo de 31), Comisión de Control (siete) y Comisión de Obras Sociales (seis), si bien debe señalarse que los miembros de estas dos últimas Comisiones se eligen por la Asamblea General entre sus miembros (y a cada uno de ellos se incorporan dos representantes del personal).

2. El Consejo de Administración, órgano al que se confía la administración de la Caja de Ahorros en sus aspectos financieros, está compuesto por un número de vocales no inferior a 15 ni superior a 31, debiendo señalarse que el número de vocales representantes del personal será de cuatro, en el caso de Cajas fundadas por el Estado o Corporaciones Locales, el número de vocales nombrados directamente por aquél o éstas no podrá exceder de la mitad menos dos, número que en otro caso es elegido por la Asamblea General entre personalidades de reconocido prestigio o entre Consejeros generales que representen a las Corporaciones locales; los restantes vocales son elegidos por la Asamblea entre el grupo de consejeros generales representantes directos de los impositores.

El Decreto se refiere también a la Comisión Ejecutiva y al Director general, a los que podrán ser delegadas las facultades del Consejo de Administración. En cuanto a la primera, en ningún caso tendrá menos de cinco miembros, y en su composición existirá representación de cada uno de los grupos de vocales que componen el Consejo. En cuanto al segundo, será designado por el Consejo de Administración, reconociéndose un derecho de veto al Ministerio de Economía por falta de idoneidad de la persona designada, que habrá de reunir las condiciones de capacidad, preparación técnica y experiencia suficiente para desarrollar las funciones propias del cargo, debiendo también confirmar la Asamblea general el nombramiento; siendo importante señalar que -artículo 18- el Director general o asimilado podrá suspender provisionalmente la ejecuti-

dad de los acuerdos del Consejo de Administración de la entidad que no se refieran a su persona, dando cuenta inmediata al Ministerio de Economía, cuando entienda que vulneran las disposiciones vigentes o afectan injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados o al crédito de la Caja de Ahorros o de sus impositores y clientes; en tales casos pedirá la convocatoria inmediata de la Comisión de Control para que por ésta se eleve también informe al Ministerio de Economía, que resolverá en definitiva, sin perjuicio de las acciones que posteriormente procedan.

Por otra parte, el Decreto, además del aspecto organizativo, trata de las operaciones de las Cajas de Ahorros (cap. II) que podrán realizar las autorizadas a la banca privada; de la distribución de excedentes y obras benéfico-sociales (cap. III), las cuales una vez aprobadas por la Asamblea General habrán de ser autorizadas por el Ministerio de Economía; de la Confederación Española de Cajas de Ahorros y Consejo Superior de Ahorro (cap. IV), además de lo anterior, sus disposiciones transitorias regulan la adaptación de las existentes a la nueva organización, así como la adaptación de sus Estatutos por las Cajas, y preceptúa la redacción de un Reglamento provisional de procedimiento regulador del sistema de designaciones para la constitución inicial de los órganos de gobierno, debiendo someterse los Estatutos y el Reglamento a la aprobación del Ministerio de Economía, y por último, por lo que aquí interesa, en su disposición final tercera establece que las facultades concedidas a la Asamblea en relación con los Estatutos y Reglamento de la Caja se entienden sin perjuicio de la posterior aprobación de las mismas por el Ministerio de Economía, quien podrá ordenar en todo caso la modificación de aquellos preceptos que no se ajusten a las normas o principios del Decreto.

La exposición anterior nos permite extraer las siguientes afirmaciones, con especial referencia, por lo que interesa a los efectos del presente recurso, a las Cajas fundadas por Corporaciones Locales:

1. La organización de las Cajas se desliga de la voluntad del fundador, debiendo ajustarse al modelo establecido por el Decreto de 27 de agosto de 1977, el cual prevé unos órganos de existencia necesaria, con una composición que habrán de concretar los Estatutos de cada Caja dentro del margen remitido a los mismos.

2. El patronato de las Cajas fundadas por Corporaciones Locales no queda reservado a las mismas, aun cuando tengan una intervención en los órganos de la Entidad, primando en su composición la configuración de las Cajas como entes sociales, según se deduce con toda evidencia de la composición de la Asamblea general -órgano de gobierno y decisión-, e incluso del Consejo de Administración.

3. Los propios Estatutos de cada Caja se desligan de la voluntad de la Corporación Local fundadora en cuanto han de ajustarse al Real Decreto, debiendo señalarse que la aprobación y modificación de los mismos corresponde a la Asamblea general.

4. En el ejercicio de su actividad tampoco existe una vinculación a la Corporación Local fundadora.

5. Todas las Cajas de Ahorros -cuquiera que sea su fundador- están sujetas al protectorado del Estado en determinados aspectos, ya señalados, que en el organizativo se concretan a la aprobación de Estatutos y Reglamento -en los términos vistos- y en el veto para el nombramiento de Director general, en el aspecto funcional, por lo que hace directamente al Real Decreto que examinamos, y con criterio relevante, en la decisión última en los supuestos en que el mencionado Director general utilice su derecho de veto en relación a decisiones del Consejo de Administración.

6. Los actos administrativos que dicte el Ministerio de Economía en el ejercicio del protectorado son sin duda actos de los poderes públicos.

7. La existencia del protectorado del Estado no convierte a todas las Cajas en entes públicos, sino que pone de manifiesto la interacción Estado-sociedad y las funciones que se atribuyen al primero para que se obtenga el interés público presente en toda fundación (artículo 34.1 de la Constitución), dada la especial relevancia de las Cajas en el sistema financiero y sus implicaciones para el ahorro y la realización de actividades asistenciales.

8. Los actos relativos a la elección para la designación de los órganos de gobierno no se realizan por delegación del Estado, sino que se mueven en el marco del Real Decreto y de los Estatutos y Reglamento, sin que el Ministerio de Economía tenga intervención en tales actos ni esté previsto recurso de alzada u otra técnica jurídica de imputación, excepción hecha de cuanto se ha dicho para la designación del Director general.

9. En definitiva, la competencia de las Corporaciones Locales se reconduce en el momento actual a la actividad fundacional, designándose la Caja de la Corporación fundadora, en los términos vistos, sin perjuicio de la intervención que se le reconoce en los órganos de gobierno, que no es de carácter mayoritario ni en la Asamblea general ni en el Consejo de Administración.

En virtud de las consideraciones anteriores llegamos –con carácter general– a las conclusiones siguientes:

1. Las Cajas de Ahorros fundadas por las Corporaciones Locales no tienen la naturaleza de entes públicos, sino de entes de carácter social en los términos vistos.

2. Las decisiones del Consejo de Administración en materia de elecciones no se adoptan por delegación del Estado.

3. Los miembros del Consejo de Administración, elegidos, no tienen la consideración de cargos públicos a los efectos del artículo 23 de la Constitución. Las dos primeras conclusiones, como antes decíamos, se fijan única y exclusivamente a los efectos de la resolución del presente recurso, en cuanto suponen un enjuiciamiento de legalidad necesario para determinar su procedencia.

Quinto: Debemos examinar ahora si las conclusiones anteriores son aplicables a la Caja de Ahorros de Asturias, cuyos Estatutos figuran entre las actuaciones remitidas (antecedente penúltimo, apartado A). Tales Estatutos, aprobados por el Ministerio de Economía en 17 de enero de 1978, hacen referencia expresa al Decreto de 27 de agosto de 1977, y vienen a adaptarse por tanto a lo preceptuado en el mismo. Según expresa el preámbulo, la Caja nace en 1945 por fusión del Monte de Piedad y Caja de Ahorros Provincial de Oviedo y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Gijón. El artículo 1.º de los Estatutos califica a la Caja como una institución benéfico-social, exenta de espíritu de lucro, que goza del protectorado del Estado a través del Ministerio de Economía y, asimismo, de la protección y garantía de la Diputación Provincial de Oviedo y del Ayuntamiento de Gijón, añadiendo el artículo 2.º que la Caja tiene personalidad jurídica independiente, con su representación privativa y administración propia, y plena capacidad para regirse por los Estatutos y por las normas generales de las Instituciones de ahorro benéfico. La composición de órganos se mueve dentro del marco del Decreto de 27 de agosto de 1977, no correspondiendo por tanto una representación mayoritaria a las Entidades fundadoras ni en la Asamblea General ni en el Consejo de Administración, aun cuando el la tienen en la Comisión Ejecu-

tiva, cuyas facultades se ejercen con carácter delegado del Consejo de Administración.

El examen de los Estatutos confirma que la Caja de Ahorros de Asturias se configura en el momento actual en el marco del Decreto de 27 de agosto de 1977, y que, por tanto, le son aplicables las conclusiones expuestas en el fundamento anterior. Conclusión que no queda alterada por la mención a la protección y garantía de las Corporaciones fundadoras a que se refiere el artículo 1.º de sus Estatutos, en cuanto la primera no se traduce en el patronato oficial de la Entidad, y la garantía no es, en el contexto legislativo actual, un signo que por sí solo sea decisivo para determinar el carácter público de la Entidad.

Sexto. En virtud de lo expuesto, y a los solos efectos de la resolución del presente recurso, llegamos a la afirmación de que el acto impugnado no se encuadra entre los susceptibles de recurso de amparo de acuerdo con el artículo 41.2 de la LOTC, al no provenir de un ente público ni ser imputable a la Administración del Estado, por no haberse dictado por delegación de la misma.

El Ministerio Fiscal plantea, sin embargo, la cuestión de que la Constitución no circunscribe el recurso de amparo a los actos emanados de los poderes o entes públicos en sus artículos 53.2 y 161.2, con lo que viene a sostener la posibilidad del mismo frente a actos emanados de entes que no poseen tal naturaleza.

En relación con este punto, hemos de señalar que el artículo 161.1, b), de la Constitución establece la competencia del Tribunal Constitucional para conocer del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la misma «en los casos y formas que la ley establezca». La LOTC (artículo 41.2) viene, pues, en este punto a desarrollar la Constitución, estableciendo la posibilidad del recurso de amparo contra disposiciones, actos o simple vía de hecho, de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás Entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes, ámbito subjetivo que concreta en cuanto a las decisiones o actos sin valor de Ley del legislativo (artículo 42) de los emanados del ejecutivo (artículo 43) y de los actos u omisiones de órganos judiciales (artículo 44).

Esta concretización de la Ley suprema no debe interpretarse en el sentido de que sólo se sea titular de los derechos fundamentales y libertades públicas en relación con los poderes públicos, dado que en un Estado social de Derecho como el que consagra el artículo 1.º de la Constitución no puede sostenerse con carácter general que el titular de tales derechos no lo sea en la vida social, tal y como evidencia la Ley 62/1978, de Protección de los Derechos Fundamentales, la cual prevé la vía penal –aplicable cualquiera que sea el autor de la vulneración cuando cae dentro de ámbito penal–, la contencioso-administrativa –ampliada por la disposición transitoria segunda, 2, de la LOTC– y la civil, no limitada por razón del sujeto autor de la lesión. Lo que sucede, de una parte, es que existen derechos que sólo se tienen frente a los poderes públicos (como los del artículo 24), y, de otra, que la sujeción de los poderes públicos a la Constitución (artículo 9.º 1) se traduce en un deber positivo de dar efectividad a tales derechos en cuanto a su vigencia en la vida social, deber que afecta al legislador, al ejecutivo y a los Jueces y Tribunales, en el ámbito de sus funciones respectivas. De donde resulta que el recurso de amparo se configura como un remedio subsidiario de protección de los derechos y libertades fundamentales, cuando los poderes políticos han violado tal deber. Esta violación puede producirse respecto de las relaciones entre particulares cuando no cumplen su función de restablecimiento de los mis-

mos, que normalmente corresponde a los Jueces y Tribunales, a los que el Ordenamiento encomienda la tutela general de tales libertades y derechos (artículo 41.1 de la LOTC). En este sentido, debe recordarse que el Tribunal ha dictado ya sentencias en que ha admitido y fallado recursos de amparo contra resoluciones de órganos judiciales, cuando los actos sujetos al enjuiciamiento de los mismos provenían de particulares; debiendo ahora remitirnos a la doctrina sentada en nuestra sentencia de 29 de enero de 1982, número 2/1982, acerca de las peculiaridades que presenta la competencia del Tribunal Constitucional cuando se impugna ante el mismo, en vía de amparo, resoluciones de órganos judiciales.

En el presente caso, sin embargo, lo impugnado no es una resolución de un órgano judicial, sino un acto del Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias, entidad que no tiene la condición de ente público, no siendo imputable tampoco a la Administración tal acto; según hemos visto. En consecuencia, no se trata de un acto encuadrable en los supuestos del artículo 41.2 de la LOTC.

Por otra parte, la vía judicial utilizada no ha sido la procedente: a juicio de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia y del Tribunal Supremo -Sala 3ª-, Juicio que compartimos, dado que el alcance de la ampliación de la vía contenciosa previsto en la Ley 62/1978 para los actos de la Administración Pública sujetos al derecho administrativo, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda número 2 de la LOTC, ha de valorarse en relación con el artículo 41 de la misma Ley, por lo que no comprende los actos provenientes de entes que no tengan la naturaleza de públicos, cuando tales actos no son imputables a la Administración. En consecuencia, la falta de tutela judicial efectiva a la que alude el Ministerio Fiscal no se ha producido, pues la falta de pronunciamiento sobre los problemas de legalidad no es imputable al órgano judicial, dado que los actores no han acudido a la vía judicial procedente; y en cuanto a los derechos fundamentales que los solicitantes del amparo entienden vulnerados, es lo cierto que la Sala de lo Contencioso de la Audiencia, aunque ello no fuera preceptivo al no haberse utilizado la vía judicial adecuada, se ha pronunciado en sentido negativo sobre la vulneración de tales derechos.

La existencia de este pronunciamiento, justamente, es el único dato que nos permite entrar en el fondo del asunto. Ello, de una parte, en virtud del principio *pro actione*, pues las sentencias de las Salas de lo Contencioso no han sido formalmente impugnadas, y, de otra, en aplicación de la doctrina sentada en la sentencia del Pleno del Tribunal de 31 de marzo de 1982, número 12/1982, FJ 1, en la cual se estableció que «una resolución judicial que estatuye sobre el procedimiento considerando como inadecuado el seguido hasta el momento, no pone fin a la vía judicial procedente, ya que lejos de extinguirla la deja abierta. La anterior doctrina, que es clara como regla general, admite, sin embargo, alguna excepción, cuando la vía judicial utilizada es la que marca la Ley Especial de Protección de los Derechos Fundamentales, ejercitándose una pretensión de la que el elemento cualificador es una eventual lesión de un derecho para el que está abierto aquel proceso, y la resolución que estatuye sobre el procedimiento califica al mismo tiempo el derecho sustantivo esgrimido por el particular, de modo tal que esta calificación lo hace inviable en los términos pretendidos».

Séptimo. Los derechos fundamentales y libertades públicas que se alegan como vulnerados son el artículo 14 -principio de igualdad-, el 23.2 -derecho de acceso a los cargos públicos- y 28 -libertad sindical-. Pasamos, pues, a examinar si tales derechos han

sido vulnerados al confirmarse el acto del Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias, desestimatorio a su vez del recurso formulado contra la actuación de la Junta Electoral Interna, que no accedió a la subsanación pretendida por los actores. Pero con carácter previo debemos precisar, dado el ámbito limitado del recurso de amparo que se circunscribe a la protección de los derechos fundamentales (artículo 41.1 de la LOTC), que queda fuera de nuestra consideración el problema de mera legalidad relativo a la interpretación del artículo 27 del Reglamento de la Caja, en orden a si los firmantes de una candidatura pueden presentar o no otra cuando los puestos a cubrir por el grupo de que se trata son dos.

A) La aplicación del principio de igualdad, según ha señalado el Tribunal en reiteradas ocasiones, requiere que exista un término de comparación adecuado, de forma que se haya producido un tratamiento desigual en supuestos sustancialmente idénticos.

En el presente caso, los actores pretenden que la desigualdad se ha producido en relación a otros supuestos que a nuestro juicio no son sustancialmente idénticos. En efecto, en la subsanación de defectos de otras candidaturas no se plantea la misma cuestión de sustituir a los que habían presentado a una candidatura por otros firmantes, por cuanto en todos los casos en que se ha accedido a la subsanación existía el número mínimo de firmantes -quinco- por cada candidatura, distintos de los que habían presentado la otra. Las subsanaciones que se lleven a cabo se refieren a supuestos distintos, como son la precisión de los datos de los firmantes, o la de entender que del contexto que se deducía una declaración que no constaba de forma expresa, sin que el exceso de firmas (más de quince) de presentadores en algunas candidaturas, al que aluden los recurrentes, sea, caso de haber existido, un supuesto idéntico, aun si se pudiera pensar, hipotéticamente, que no cumple el artículo 27, apartado c, del Reglamento, juicio de legalidad en el que este Tribunal no puede entrar. En estas condiciones, no podemos apreciar que se haya producido una vulneración del principio de igualdad.

B) En cuanto al derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes (artículo 23.2 de la Constitución), la falta de violación es a nuestro juicio manifiesta. Ello, en primer lugar, porque los miembros del Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias no tienen la condición de cargos públicos, según hemos justificado en el fundamento jurídico cuarto de la presente sentencia; y en segundo término, aunque ello no fuera así, porque no se aprecia vulneración del principio de igualdad, según hemos visto.

C) Por último, respecto a la violación de la libertad sindical (artículo 28) tampoco apreciamos que tenga relación alguna con la misma el acto impugnado -ni en consecuencia la sentencia de la Sala que afirma la inexistencia de tal vulneración- dado que la denegación de la subsanación no tiene relación con tal libertad.

FALLO

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1984, de 7 de febrero

*Recurso de amparo. Poder público. Derecho de acceso a un cargo público.
Naturaleza de las Cajas de Ahorros. Organos de Gobierno de las Cajas de Ahorros.
Representantes de personal en los Organos de Gobierno.*

A) Objeto

La sentencia recae en el procedimiento seguido con motivo de recurso de amparo contra un "acto administrativo" dictado por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias sobre elección de representantes del personal en los Organos de Gobierno de la Entidad.

B) Antecedentes

La parte recurrente en amparo considera vulnerados los artículos 14, 23.2 y 28.1 de la CE al estimarse que se ha producido arbitrariedad en la aplicación de la norma procedente, al entenderse que el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros ejercita una potestad delegada de la Administración, generando desigualdad e impidiendo acceder a un cargo público, al mismo tiempo que se evitó el ejercicio de un derecho de representación sindical al exigir la condición de empleado de las Cajas para poder presentarse en las elecciones a los órganos de gobierno de la misma.

Adicionalmente se considera posible que se dicten actos de naturaleza administrativa por parte de los Organos de Gobierno de las Cajas dada la naturaleza jurídica de las mismas, que cuando menos se estima mixta.

El Ministerio Fiscal, tras defender una noción ampliatoria del concepto de "poder público", con la finalidad de no dejar al margen de la protección del derecho de amparo la conculcación de derechos fundamentales en determinados ámbitos, lo que permitiría englobar dentro del mismo a las Cajas de Ahorros, como entidades participantes de tal condición, deja notar que en cualquier caso la vía del recurso de referencia quedaría abierta aunque se admitiese la naturaleza privada de las Cajas, ya que habiéndose ventilado la controversia en la jurisdicción ordinaria siempre podría haberse iniciado el proceso por una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en base al artículo 24.1 de la CE.

El Abogado del Estado, tras manifestar que no se ha agotado la vía judicial previa niega que el acto objeto de recurso emane de un poder público sobre la base de la doctrina contenida en la STC de 11 de mayo de 1983 negando igualmente que se haya dictado en el ejercicio de potestades delegadas, por más que reconozca que el Reglamento provisional del procedimiento regulador del sistema de designación de los órganos de Gobierno de las Cajas de Aho-

rrros emplee una terminología y trámites que puedan sugerir la idea de presencia de un poder público.

C) Fundamentos jurídicos

El "acto administrativo" recurrido fue dictado por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros, desestimando un recurso de alzada formulado contra la decisión de la Junta Electoral Interna de la Entidad inadmitiendo la candidatura de los recurrentes para ser elegibles como miembros del Consejo de Administración de la Caja.

Al respecto y con la finalidad de enjuiciar el referido acto, se parte de la base de la configuración que la CE establece del Estado como social y democrático de Derecho, que en el campo de la organización implica una interpenetración entre Estado y sociedad que supone tanto la participación ciudadana en la organización del Estado como la ordenación desde este último de entidades de carácter social en atención a los intereses públicos relevantes, por ejemplo partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, corporaciones de derecho público, fundaciones para fines de interés general. En cualquier caso se significa que la relevancia pública no conduce sin más a su publicación.

Por lo que a las Cajas de Ahorros se refiere se pone de manifiesto, que conforme a la legislación invocada por las partes en el recurso (Decreto de 27 de agosto de 1977), se trata de entes de carácter social con una intervención pública más intensa para las fundadas por el Estado o las Corporaciones Locales, lo que explica que en la citada normativa se trate de recoger el cauce adecuado para materializar el principio de representatividad. La referida naturaleza se manifiesta en los criterios que deben recoger los Estatutos de las Cajas en relación con la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión Ejecutiva, que en todo caso deberán reflejar en su composición los diferentes grupos citados por la norma.

En base a lo señalado se destaca que la organización de las Cajas se desliga de la voluntad del fundador para ajustarse a lo establecido por la Administración competente. Igualmente en los Organos de las Cajas prima, en cuanto a su composición, su configuración como entes sociales. Del mismo modo Estatutos y actividad de la Entidad están desligados de la voluntad del fundador, y están sujetos al protectorado de la Administración, de suerte que puede afirmarse que los actos que se dicten en el ejercicio de esta función tendrán el carácter de administrativos. Por

otra parte se señala que la sola existencia del protectorado no convierte a las Cajas en entes públicos y en tal sentido las Cajas fundadas por Entidades Locales únicamente alcanzan la consideración de entes sociales, de modo que los actos referidos a la designación de los órganos de gobierno no se realizan por delegación de la Administración. Consecuentemente se señala que los miembros del Consejo de Administración no son cargos públicos con el sentido del artículo 23 de la CE.

Por tanto se resuelve que el acto objeto de recurso no está incluido entre los que pueden dar lugar a recurso de amparo por no provenir de un ente público ni ser imputable a la Administración del Estado al no tratarse de un acto dictado por delegación.

Respecto a la posibilidad de que el acto recurrido sea enjuiciado, conforme al planteamiento subsidiariamente sostenido por el Ministerio Fiscal por la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, se señala que en ningún caso se da el presupuesto necesario de que haya sido objeto de impugnación una resolución judicial.

De cualquier forma y sobre el fondo del asunto se entiende que no se conculca el principio de igualdad, ya que faltan términos de comparación idénticos, ni el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad por carecer los miembros del Consejo de Administración de tal carácter, ni tampoco del derecho de libertad sindical puesto que el contenido del acto impugnado de ningún modo tiene relación con ese derecho.

**Sentencia 73/1984, de 27 de junio. Recurso de amparo.
XIII Convenio Colectivo de Cajas de Ahorros (BOE 11 julio 1984) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 683/1983, promovido por la Federación Estatal de Banca y Ahorro de Comisiones Obreras, representada por la Procuradora doña Josefa Motos Guirao y asistida del Letrado don Enrique Lillo Pérez, contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de julio de 1983. Han comparecido en el presente recurso la Federación Nacional de Asociaciones de Empleados de Cajas de Ahorro, representada por el Procurador don Rafael Ortiz de Solorzano y Arbex, la Asociación de Cajas de Ahorro para Relaciones Laborales, representada por el Procurador don Juan Corujo López-Villamil, y el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Valejo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

Primero.- La Federación Estatal de Banca y Ahorro de Comisiones Obreras (CCOO), conjuntamente con la Federación de Banca, Bolsa, Crédito y Ahorro de la Unión General de Trabajadores (UGT), la Asociación Profesional de Empleados de Cajas de Ahorro (APECA) y el Sindicat d'Estalvi de Catalunya (SEC), participaron en la negociación del XIII Convenio Colectivo de Cajas de Ahorros con la Asociación de Cajas de Ahorros para Relaciones Laborales (ACARL), alcanzándose un acuerdo que fue suscrito en representación de los trabajadores exclusivamente por APECA, que ostentaba una mayoría suficiente, no siéndolo en cambio por los tres restantes sindicatos.

En dicho Convenio, publicado en el «Boletín Oficial del Estado», su artículo 4 regulaba la duración y vigencia disponiendo que el mismo «tendrá una duración de tres años, excepto en las materias comprendidas dentro del capítulo VI que podrá ser objeto de negociación por las partes firmantes de este Convenio colectivo, al término de cada uno de los años de vigencia, con preaviso de dos meses».

Denunciado oportunamente por APECA el capítulo VI del Convenio que regulaba las retribuciones, CCOO y UGT reclamaron su participación en la Comisión negociadora que habría de ocuparse de su revisión, siéndole negada si previamente no suscribían la totalidad del XIII Convenio. En la constitución de la Comisión comparecieron los representantes de CCOO y UGT a quienes de nuevo se reiteró dicha condición, quedando definitivamente excluidos al no aceptarla, por lo que las negociaciones se desarrollaron exclusivamente entre ACARL y APECA, concluyendo con acuerdo alcanzado el 18 de abril de 1983 en presencia del Director general de Trabajo tras el planteamiento de conflicto colectivo.

El día 10 de febrero de 1983 CCOO y UGT promovieron conflicto colectivo en solicitud de la declaración de su derecho a formar parte de la Comisión negociadora del capítulo VI del Convenio. Tras el fracaso de los intentos de conciliación ante la Direc-

ción General de Trabajo y el IMAC, se remitieron las actuaciones a Magistratura de Trabajo, dictándose Sentencia estimatoria por la número 18 de Madrid, que consideró nulo el artículo 4 del Convenio en cuanto limitaba la facultad de negociación de las materias del capítulo VI exclusivamente a los firmantes, sustrayéndola a quienes no habiendo suscrito el Convenio cumplen los mínimos de representatividad exigidos por el Estatuto de los Trabajadores. El Magistrado de Trabajo se apoya para ello en el derecho constitucional a la negociación colectiva que forma parte del contenido esencial de la libertad sindical estimando que tal derecho no puede ser limitado por el Convenio, pues la legitimación constituye un «prior» de la negociación misma que no puede establecerse o recortarse por ella ni siquiera recurriendo al expediente meramente semántico de calificar la negociación como simple revisión del Convenio.

APECA y ACARL interpusieron recurso especial de suplicación, en el que recayó sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de julio de 1983, revocatoria del pronunciamiento de instancia. Para el Tribunal Central resulta plenamente aplicable el artículo 4 del Convenio, cuya nulidad no puede aceptarse, pues habiéndose cumplido durante la negociación con la normativa legal, el Convenio es fuente de las relaciones de trabajo y norma reguladora de las mismas, que aparece durante su vigencia como un «todo» que obliga a la aplicación de sus cláusulas, teniendo en cuenta de todas formas que si su artículo 4 hubiese conculcado la legalidad vigente la autoridad administrativa hubiera hecho uso de las facultades que le concede el artículo 90, número 5, del Estatuto de los Trabajadores.

Segundo.- El día 14 de octubre de 1983 la Procuradora doña Josefa Motos Guirao, en nombre y representación de la Federación Estatal de Banca y Ahorro de Comisiones Obreras, formuló demanda de amparo constitucional contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo por presunta vulneración de los artículos 28.1, y 14 de la Constitución Española (CE).

La libertad sindical, expone la demandante, comprende la libertad de constituir y organizar asociaciones sindicales, así como el derecho de estos sindicatos a ejercer libremente su actividad, cuyas manifestaciones más típicas son la huelga y la negociación colectiva. Los sindicatos asumen funciones de representación de los trabajadores y de defensa de sus intereses, y mediante su actuación intenta que sean satisfechas sus aspiraciones y objetivos, de forma que del propio derecho de libertad sindical deriva el derecho de autotutela colectiva para conseguir una regulación satisfactoria de las condiciones de trabajo, siendo la negociación colectiva el instrumento típico para alcanzar esta meta.

Esta doctrina se ha incorporado al contenido normativo que el derecho fundamental de libertad sindical tiene en nuestro ordenamiento jurídico, como han expresado reiteradamente las sentencias del Tribunal Constitucional (TC), de las que pueden citarse, entre otras, las de 29 de noviembre de 1982 y 28 de enero de 1983.

Los argumentos expuestos por el Magistrado de Trabajo coinciden con los ya declarados por el TC en su sentencia de 28 de

(1) Corrección de errores BOE 30 julio 1984.

enero de 1983, donde se lee que «el valor normativo del Convenio colectivo y su fuerza vinculante con eficacia «erga omnes» han movido al legislador a sujetar su validez a presupuestos cuya intensidad va más allá de los límites de la autonomía negocial del derecho privado». Es decir, el Convenio no puede ser fuente de una facultad negocial que nace directamente de la Constitución y constituye un «prior» de la negociación misma; de ahí que el artículo 4 del Convenio no puede limitar la capacidad de negociación colectiva que posee la demandante por cumplir los mínimos de representatividad legal.

De otra parte, el derecho de negociación colectiva no se circunscribe a un Convenio formalmente hablando, sino a todo diálogo o negociación que afecte a las condiciones de trabajo. De ahí que la legalidad ordinaria sobre negociación debe ser reinterpretada a la luz de los preceptos constitucionales, sin que quepa establecer límites y condicionamientos vía Convenio colectivo e incluso vía Ley formal que supongan una merma y una disminución en esta capacidad de negociación. El Tribunal Constitucional ha insistido en su Sentencia de 22 de febrero de 1983 que la legitimación para negociar no significa simplemente representación en los términos del derecho contractual privado, sino que constituye una representación institucional, un poder «ex lege» de actuación para los sindicatos. Por ello, cualquier sindicato que supera el mínimo de representatividad legal exigible tiene automáticamente concedido el derecho a estar presente en la negociación colectiva.

Por el mismo razonamiento expuesto, la sentencia del Tribunal Central de Trabajo infringe el artículo 14 de la CE, pues se ha producido un trato discriminatorio sin causa razonablemente justificada para el sindicato demandante.

En virtud de todo ello se solicita la declaración de nulidad de la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de julio de 1983 y el reconocimiento del derecho de la Federación Estatal de Banca y Ahorro de CCOO a formar parte de la Comisión para la negociación del capítulo VI del XIII Convenio de Cajas de Ahorro, restableciéndole en el mismo, por ser derivación de su derecho fundamental de libertad sindical.

Tercero.- La Sección primera de este TC acordó por providencia de 16 de noviembre admitir a trámite la demanda de amparo y requerir al Tribunal Central de Trabajo y a la Magistratura de Trabajo número 18 de Madrid para la remisión de las actuaciones y el emplazamiento de las partes. Practicado ello, se personaron en el procedimiento el Procurador don Rafael Ortiz de Solaizano y Arbex, en representación de la Federación Nacional de Asociaciones Profesionales de Empleados de Cajas de Ahorros, y don Juan Corujo López-Villamil, por la Asociación de Cajas de Ahorros para Relaciones Laborales, a quienes, conjuntamente con la demandante y el Ministerio Fiscal, se dio vista de las actuaciones mediante providencia de 11 de enero para que formularan sus alegaciones en el plazo de veinte días.

Cuarto.- El Fiscal ante el TC argumenta en su escrito que la cuestión se centra en determinar si el artículo 4 del Convenio en que se apoya la negativa del Tribunal Central de Trabajo a reconocer a la actora el derecho a participar en la negociación del capítulo VI del XIII Convenio Colectivo de Cajas de Ahorro es o no válido, centrándose el problema en el campo del artículo 37, número 2, de la CE, que establece que «la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y los empresarios».

Para la adecuada resolución del problema es preciso remitirse a la sentencia del TC de 13 de diciembre de 1983, en la que se con-

tienen las siguientes afirmaciones: a) Al atribuir el artículo 7 de la CE a los sindicatos la función de contribuir a la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores, les atribuye también el ejercicio de los derechos necesarios para el cumplimiento de su función, entre los que se encuentran el derecho a participar en la negociación colectiva; b) En consecuencia, el impedir u obstaculizar el ejercicio de tales derechos implica una vulneración no sólo del precepto constitucional que consagra cada derecho concreto, sino también del artículo 28, número 1, de la CE.

Aplicando esta doctrina al caso de autos debe afirmarse que la sentencia del Tribunal Central de Trabajo, al aceptar la validez del artículo 4 del Convenio e impedir el sindicato recurrente, de notoria implantación, participar en unas negociaciones, ha vulnerado no sólo su derecho a la negociación, sino también el derecho de libertad sindical por privarle del normal ejercicio de unas funciones constitucionalmente reconocidas. En apoyo de esta tesis resaltan las siguientes circunstancias: primero, que la negociación vedada a los actores afectaba a un punto de gran importancia, como es el relativo a las retribuciones; segunda, que la única razón para privar al recurrente de participar en las negociaciones colectivas es la de no haber suscrito el Convenio, lo que no representa un interés digno de protección, sino, al contrario, una clara actitud coactiva, y tercera, que, como se expone en los hechos probados de la sentencia de Magistratura, el capítulo VI del Convenio fue denunciado en momento oportuno.

En razón de ello, no resulta preciso analizar la denunciada violación del artículo 14 de la CE, ya que obligaría a examinar de nuevo si el criterio del Tribunal Central de Trabajo está jurídicamente fundado, cuestión ya estudiada en el marco más propio relativo a los derechos de negociación colectiva y libertad sindical. Al entender que efectivamente se han producido las vulneraciones de estos derechos, se interesa una sentencia otorgando el amparo.

Quinto.- La Asociación de Cajas de Ahorros para Relaciones Laborales, tras exponer con detalle los hechos que dan lugar al recurso, expone que el amparo sólo podría otorgarse si se llegara a la conclusión de que la interpretación dada por el Tribunal Central de Trabajo vulnera los derechos de libertad sindical y de igualdad, es decir si lesiona el contenido esencial de tales derechos porque se hubiera negado a los sindicatos negociadores del XIII Convenio Colectivo, pero no firmantes del mismo, el ejercicio y desempeño de las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con las coordenadas dentro de las que se desenvuelven estos derechos constitucionales.

Por lo que se refiere al artículo 28, número 1, de la CE, tal precepto confiere el derecho a que las Organizaciones sindicales desempeñen la función que a los sindicatos reconoce el artículo 7, es decir, que contribuyan a la defensa y protección de los intereses de los trabajadores, una de cuyas esencialidades, además de la huelga, es la negociación colectiva. Pero en la Sentencia del Tribunal Central no hay vulneración de tal derecho, pues en ejercicio del mismo los representantes de CCOO decidieron, con entera libertad, no suscribir el XIII Convenio, asumiendo todo aquello que de tal acto pudiera derivarse y, entre otras consecuencias, la imposibilidad de incorporarse a la Mesa negociadora que en los dos años posteriores de vigencia del Convenio revisase sus aspectos salariales.

A diferencia de lo razonado por el recurrente, mediante la previsión del artículo 4.º del Convenio, no se regula la legitimación para convenir y ser parte de un convenio, sino que se determina que en el proceso de integración del contenido de un único convenio, cuya vigencia permanece en sustancia, sólo han de intervenir

quienes sean partes de ese global Convenio Colectivo por aceptar el equilibrio que el Convenio en su conjunto supone y la seguridad jurídica demanda. Dicho precepto presupone que para intervenir en la revisión se debe ser parte del Convenio, bien por haberlo firmado originalmente, bien por adherirse a él con posterioridad, por lo que no se trató de negar la participación si no se suscribió el Convenio, sino, más sencillamente, de preservar una mínima exigencia de coherencia negocial, dada la unidad que posee el XIII Convenio Colectivo.

Las argumentaciones del Magistrado de instancia son indiscutibles si se aplican a un supuesto de renovación por denuncia de un Convenio cuya vigencia termina, pero en el caso presente la situación es distinta. Primero, porque no terminaba la vigencia del Convenio, sino que prosigue en el momento de la revisión, que sólo pretende adaptar las retribuciones integrando el contenido del Convenio en vigor; no abriendo una nueva negociación aislada, sino formando parte del mismo mecanismo negocial. Segundo, porque es preciso respetar la unidad del Convenio, no sólo como norma, sino también como negocio jurídico que forma un todo que ha de ser aceptado por completo por las partes negociadoras, y del mismo modo que no es posible aceptar sólo unos capítulos de un Convenio en la negociación del mismo, igual debe predicarse en la revisión. Es fácil comprender que no existen dos Convenios Colectivos, el XIII y el XIII bis, sino un único y exclusivo Convenio parcialmente modificado por la revisión, por lo que la intervención parcial supondría la quiebra y con ella el rompimiento de la unidad del Convenio, que llevaría consigo dificultades insalvables sobre el funcionamiento de los mecanismos de integración y administración del Convenio, afectando directamente a sus efectos obligacionales.

Como conclusiones deben formularse las siguientes:

1.ª Se ha producido la revisión de un Convenio Colectivo único y no una negociación nueva y aislable sobre un Convenio Colectivo parcial.

2.ª El carácter y condición de parte supone la aceptación de la totalidad del Convenio, sin que se pueda ser parte de una sola zona del Convenio, pues se rompería su unidad como negocio jurídico y como norma.

3.ª En el presente caso ha tenido lugar la negativa de dos Centrales Sindicales a aceptar el carácter parcial de sólo una parte a los efectos de revisión. Con arreglo a estas conclusiones cabe denegar el amparo, pues la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo en nada contraria el derecho de libertad sindical, el derecho de igualdad o el derecho de negociación colectiva.

Sexto.— La Federación Nacional de APECA estima, por su parte, que la sentencia del Tribunal Central de Trabajo no contraviene los principios constitucionales que se alegan. En tal sentencia no se niega a los no firmantes del Convenio el derecho a negociar el capítulo salarial, sino que más bien se recoge el principio de que quien no ha sido parte en el pasado, ni quiere serlo en el presente, en el negocio jurídico principal no puede ser parte en un acto jurídico derivado del mismo, accesorio e indisolublemente unido a él. Si bien es cierto que a los Convenios Colectivos no les son aplicables automáticamente las reglas del Derecho común sobre los contratos, no puede olvidarse que el Convenio es un negocio jurídico que crea una red de derechos y obligaciones y del que surgen unas relaciones jurídicas que por principio no pueden ser invadidas parcial y extemporáneamente por quienes voluntariamente no quisieron ser parte del negocio principal, tesis que resulta amparada por el principio de seguridad jurídica expresado en el artículo 9, número 3, de la CE.

El recurrente describe el derecho a la negociación colectiva como un derecho omnimodo, sin correlativo deber, ajeno a cualquier límite, incluidos los derechos de los demás, e impuesto a la propia legalidad formal. Pero esto no puede ser aceptado, en tanto que la tesis del recurrente podría eventualmente configurar un ejercicio abusivo de un derecho.

En cuanto a la argumentación sobre la falta de aptitud de un Convenio para incluir determinaciones sobre el derecho a la negociación colectiva, y sin perjuicio de que tal tema no está en la Sentencia del Tribunal Central y de que su planteamiento supone una contradicción con lo pedido, el hecho es que contradice al artículo 85, número 1, del Estatuto de los Trabajadores, que permite que por Convenio se regulen materias de índole sindical; y al artículo 83, número 2, que determina que será precisamente por vía de Convenio por la que se establecerá la estructura de la contratación colectiva.

Séptimo.— El Sindicato recurrente reitera sus afirmaciones iniciales, insistiendo en la inconstitucionalidad y nulidad radical del artículo 4 del Convenio. A ello no cabe oponer la alegación de que se trata tan sólo de la revisión de un Convenio anterior, pues no puede negarse que es una auténtica negociación colectiva, siendo además la realidad que en un Convenio pueden fijarse, y de hecho se fijan, distintas vigencias para sus distintas materias; por lo que, extinguida con la denuncia la vigencia del capítulo VI, la negociación tiene plena sustantividad y no consiste en un desarrollo interno de la norma convencional. Con la diferenciación entre negociación colectiva y revisión se legitiman actitudes de cierre sindical, poniendo trabas a que otros sindicatos que poseen los requisitos legales exigibles puedan ejercer su derecho de negociación colectiva como parte esencial del principio de libertad sindical.

Octavo.— Por providencia la Sala fijó para la deliberación y votación el día 20 de junio de 1984.

II. Fundamentos jurídicos

Primero.— La Federación sindical demandante considera vulnerados los artículos 14, 28, número 1, y 37, número 1, de la Constitución Española como consecuencia de no haberse admitido por el Tribunal Central de Trabajo su legitimación para participar en las negociaciones para la revisión del capítulo salarial del XIII Convenio Colectivo de Cajas de Ahorros. En realidad, el análisis del caso debe quedar reducido a la presunta vulneración del artículo 28, número 1, de la CE, pues la mención del artículo 37 se efectúa en cuanto define un derecho que constituye contenido esencial de la libertad sindical consagrada por aquél, y la invocación del artículo 14 se hace en unos términos que, como veremos seguidamente, convierte en innecesario su tratamiento específico. En efecto, tal vulneración se habría producido por otorgarse un trato discriminatorio a la Federación demandante, pero es claro que la negativa a admitirle en la negociación sólo supondría un trato desigual frente a los sindicatos admitidos si tuviera igual derecho que éstos, lo que originaría, previa y prioritariamente, una vulneración del derecho a la negociación y, por tanto, en su caso de la libertad sindical. La vulneración del artículo 28, número 1, de la CE absorbería, pues, de existir, la alegada del artículo 14.

Al pronunciarse sobre el contenido del derecho fundamental de libertad sindical, este TC ha declarado ya en numerosas ocasiones que forma parte del mismo el derecho de los sindicatos al ejercicio de las facultades de negociación y conflicto a que se refieren los párrafos 1 y 2 del artículo 37 de la CE, pudiendo citarse en tal sentido las sentencias números 70/1982, de 29 de noviem-

bre («Boletín Oficial del Estado» de 29 de diciembre); 4/1983, de 28 de enero («Boletín Oficial del Estado» de 17 de febrero); 12/1983, de 22 de febrero («Boletín Oficial del Estado» de 23 de marzo); 37/1983, de 11 de mayo («Boletín Oficial del Estado» de 20 de mayo); 59/1983, de 6 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 9 de agosto); 74/1983, de 30 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto); 118/1983, de 13 de diciembre («Boletín Oficial del Estado» de 11 de enero de 1984), y 45/1984, de 27 de marzo («Boletín Oficial del Estado» de 25 de abril). Ello no es sino consecuencia de una consideración del derecho de libertad sindical, que atiende no sólo a su significado individual consagrado en el artículo 28, número 1, de la CE, que incluye el derecho de los trabajadores de fundar sindicatos y afiliarse al de su elección, sino también a su significado colectivo, en cuanto derecho de los Sindicatos al libre ejercicio de su actividad de cara a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios (artículo 7 de la CE), permitiendo integrar así en el contenido del derecho la propia actividad del Sindicato, dentro de la cual la negociación colectiva constituye sin duda el medio primordial de acción, como se desprende tanto del artículo 37 de la CE como de los Tratados Internacionales suscritos por España, de entre los que debe destacarse el Convenio número 98 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, cuyo artículo 4, por considerar inseparable libertad sindical y negociación, establece que deberán adoptarse las medidas adecuadas para estimular y fomentar entre los empleados y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. Partiendo de esta consideración, nuestro pronunciamiento deberá valorar si se ha producido en el presente caso una vulneración del derecho a la negociación colectiva y, en caso afirmativo, si tal vulneración lo es también del derecho de libertad sindical.

Segundo.- El artículo 37, número 1, de la CE establece que la Ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los Convenios. Posteriormente, la legítima opción legislativa en favor de un Convenio Colectivo dotado de eficacia personal general, que en todo caso no agota la virtualidad del precepto constitucional, ha conducido a someter la negociación a unas reglas precisas limitadoras de la autonomía de la voluntad, especialmente rigurosas en lo que se refiere a la determinación de los sujetos negociadores, que en relación a los Convenios de ámbito superior a la Empresa se concretan en la exigencia de que sean Sindicatos, Federaciones o Confederaciones sindicales que cuenten con un mínimo del 10 por 100 de los miembros del Comité o delegados de personal del ámbito geográfico o funcional a que se refiere el Convenio, y asociaciones empresariales que cuenten con el 10 por 100 de los empresarios afectados por el ámbito de aplicación del Convenio - artículo 87, número 2, del Estatuto de los Trabajadores-, disposición que se complementa en el número 3 del mismo artículo con el reconocimiento expreso del derecho de todo Sindicato, Federación o Confederación sindical y toda asociación empresarial que reúna el requisito de legitimidad a formar parte de la comisión negociadora. Se trata de una exigencia que, como ya ha tenido ocasión de señalar este TC en su sentencia número 4/1983, de 28 de enero («Boletín Oficial del Estado» de 23 de marzo) se ajusta al texto constitucional y no vulnera los derechos reconocidos en él, siendo consecuencia de la previa opción en favor de un determinado tipo de Convenio y de la voluntad de fomentar la negociación colectiva entre los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales que reclaman los textos internacionales suscritos por España.

La legitimación negocial, tal y como aparece regulada en el Estatuto de los Trabajadores, posee un preciso significado que impide valorarla desde la perspectiva del derecho privado, pues el Convenio, que constituye el resultado de la negociación, no es sólo un contrato, sino una norma que rige las condiciones de trabajo de los sometidos a su ámbito de aplicación, estén o no sindicados y pertenezcan o no a las organizaciones firmantes. Los requisitos de legitimación traducen el doble significado de constituir una garantía de la representatividad de los participantes y expresar un derecho de los más representativos a participar en las negociaciones, en orden a asegurar la representación de los intereses del conjunto de los trabajadores y empresarios, sin duda porque se piensa que quienes reúnen aquellos requisitos son representativos de un sector de los afectados de forma que las tendencias significativas de éstos van a tener una efectiva participación en la determinación de las condiciones a que han de ajustarse las relaciones de trabajo.

Ello supone que las reglas relativas a la legitimación constituyen un presupuesto de la negociación colectiva que escapa al poder de disposición de las partes negociadoras que no pueden modificarlas libremente, pues como con razón afirma el Magistrado de instancia, en la negociación inciden derechos de carácter sindical que no pueden ser desconocidos.

Tercero.- En el presente caso la regla limitativa de la legitimación para negociar no se refiere a la negociación de un nuevo Convenio colectivo que sustituya a aquél en que la regla se inserta, sino a la revisión de parte de su contenido y durante el tiempo de su vigencia. Este hecho, sin embargo, no va a ocasionar diferencias apreciables sobre la conclusión alcanzada en el fundamento anterior.

A las partes de un Convenio colectivo corresponde fijar libremente el ámbito temporal de vigencia del mismo, pudiendo eventualmente pactar distintos periodos de vigencia para cada materia o grupos homogéneos de materias (artículo 86, número 1, del Estatuto de los Trabajadores), y a ellas compete también establecer la forma y condiciones de denuncia del Convenio, así como el plazo de preaviso para dicha denuncia (artículo 85, número 2 c) del Estatuto de los Trabajadores), teniendo en cuenta que, salvo pacto en contrario, el Convenio se prorrogará de año en año si no mediase denuncia expresa de las partes (artículo 86, número 2, del Estatuto de los Trabajadores). Partiendo de la previsión contenida en el artículo 86, número 1, el esquema procedimental es idéntico en caso de negociación y revisión, pues lo que el artículo 4 del Convenio de Cajas de Ahorro declara es que éste «tendrá una duración de tres años, excepto en las materias comprendidas dentro del capítulo VI, que podrán ser objeto de negociación por las partes firmantes de este Convenio Colectivo al término de cada uno de los años de vigencia, con preaviso de dos meses», de forma que la llamada revisión no es otra cosa que la nueva negociación de un grupo homogéneo de materias al que se ha fijado un periodo de vigencia específica que precisa de la denuncia con un determinado plazo de preaviso.

Si procedimentalmente no existe diferencia en el caso de autos entre negociación y revisión, tampoco cabe apreciarla atendiendo a su naturaleza y objeto, pues de lo que se trata es de establecer para el futuro la retribución de los trabajadores sometidos al ámbito de aplicación del Convenio, materia en la que las partes negociadoras poseen plena libertad para pactar lo que estimen pertinente sin sujetarse a reglas prefijadas que determinen, a través de un simple acto aplicativo, dicha retribución. La distinción que pretenden establecer los demandados tiene sentido cuando se quiere diferenciar entre negociación y administración del Convenio: en este último caso si lo perseguido fuese la interpretación

o aplicación de alguna de las cláusulas del Convenio, la adaptación de alguna de ellas a un problema no previsto o la adaptación de su contenido según datos objetivos y preñados, sólo estarían legitimadas las partes firmantes -o la Comisión Paritaria a que obliga el artículo 85, número 2 d) del Estatuto de los Trabajadores-, pues se trataría de una actuación interna al Convenio destinada a actualizar la voluntad expresada en él. Cuando por el contrario, se pretende modificar las condiciones de trabajo pactadas estableciendo nuevas reglas -normas- para regir las relaciones laborales en el ámbito de aplicación del Convenio, se trata de una negociación, cualquiera que sea el nombre que se le dé, para la que deben aplicarse las reglas generales de legitimación. De esta forma, cerrado mediante la denuncia en el plazo marcado el ciclo temporal de vigencia del capítulo VI del Convenio y de las materias retributivas contenidas en él, se han creado las condiciones objetivas de negociación para la que tienen derecho a participar todas aquellas organizaciones sindicales que, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores, posean el nivel de representatividad requerido, pues, como ya se ha indicado, tal nivel de representatividad no sólo atribuye la facultad de negociar en que se traduce la legitimación, sino el derecho concreto a formar parte de la Comisión negociadora (artículo 87, número 3, del Estatuto de los Trabajadores). Aceptar otra cosa sería otorgar a las partes firmantes de un Convenio libertad para condicionar definitivamente la negociación colectiva estableciendo un periodo de vigencia dilatado y permitiendo la revisión de su contenido en periodos inferiores, privando a quienes reúnen los requisitos legales de su derecho de negociación para el futuro.

No pueden oponerse a esta consideración las alegaciones efectuadas por los demandados sobre la imposibilidad de acoger una aceptación parcial del Convenio y una suscripción parcial de su contenido que originaría dificultades insalvables en orden a su administración y supondría la ruptura de la unidad del Convenio Colectivo como negocio jurídico y como norma, pues siendo éste un todo unitario no se puede ser parte de un conjunto aislado de estipulaciones y estar obligado exclusivamente por ellas y no por las restantes que constituyen el necesario complemento o contrapartida de las aceptadas. Tal argumentación, que ofrece una indudable solidez, no tiene sin embargo eficacia de cara al momento de determinación de las partes negociadoras, sino al posterior del acuerdo y firma del pacto alcanzado. Que llegado este momento no sea posible una firma parcial del Convenio, sino que sea necesaria la suscripción en su totalidad, es un problema que se planteará con posterioridad y que nada dice sobre el derecho a negociar, razón por la cual no corresponde pronunciarse sobre él al TC en un recurso reducido a dicha cuestión.

Cuarto.- Expuesto lo anterior, queda por decidir si la denegación de participación en una negociación colectiva a quien está facultado para ello supone una vulneración del derecho constitucional de libertad sindical, conduciendo en el presente caso a la estimación del amparo.

Forma parte del contenido esencial de la libertad sindical el derecho de los sindicatos de participar en la determinación de las condiciones de trabajo, cuyo instrumento básico, según se desprende de la Constitución y de los Convenios internacionales, es la negociación colectiva. Cuando en un sistema social dado el instrumento típico de determinación de las condiciones de trabajo es la negociación colectiva de eficacia general y, más todavía, cuando dicha negociación ya se ha producido y ha diseñado una unidad de negociación -las Cajas de Ahorro en el ámbito nacional- que delimita funcional y territorialmente el ámbito de fijación de las condiciones

de trabajo, la exclusión de la negociación supone de hecho la exclusión del sindicato de su función de participación en tal fijación y, en consecuencia, de una de sus funciones esenciales. Ciertamente que cabría siempre, en pura hipótesis, una negociación dirigida a la defensa de los intereses de sus afiliados que no se ha negado expresamente al sindicato, pero en un sistema como el nuestro se le ha privado sin duda de su función básica reduciendo su actividad.

De esta forma la denegación a la Federación demandante del derecho a participar en las negociaciones para la revisión del XIII Convenio Colectivo de Cajas de Ahorro supone no sólo la vulneración del mandato legal contenido en el artículo 87, números 2 y 3, del Estatuto de los Trabajadores, sino también del derecho a la negociación previsto en el artículo 37, número 1, de la CE y del derecho de libertad sindical regulado en el artículo 28, número 1, de la referida CE.

Quinto.- El otorgamiento del amparo habría de conducir lógicamente a la declaración de nulidad de la resolución judicial impugnada y al restablecimiento del derecho de la demandante poniendo la situación al momento de constitución de la comisión negociadora o, al menos, facultando a la recurrente a solicitar a través del correspondiente proceso la nulidad del acuerdo alcanzado en una negociación de la que se le excluyó ilegítimamente.

Existen, sin embargo, circunstancias en el presente caso que impiden alcanzar tales consecuencias. Las negociaciones para la revisión del capítulo salarial del XIII Convenio Colectivo de Cajas de Ahorro -y no sólo las correspondientes al año 1983, sino también las relativas a 1984- culminaron con un acuerdo que ha sido aplicado, por lo que el pleno restablecimiento de la Federación demandante, en la integridad de su derecho, aparte de generar repercusiones económicas y jurídicas imprevisibles, podría afectar a la seguridad jurídica y a la buena fe en las relaciones laborales que han estado sujetas al Convenio colectivo revisado y se han regido por él. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional faculta a éste la toma en consideración de tales circunstancias, razón por la cual el artículo 55 de la LOTC establece que la Sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos que siguen, permitiendo graduar la respuesta constitucional a la vulneración de los derechos fundamentales en función no sólo de las propias exigencias del derecho afectado, sino también de la necesaria preservación de otros derechos o valores merecedores de atención. Ello conduce en el presente caso a limitar el pronunciamiento de este Tribunal al reconocimiento del derecho de conformidad con su contenido constitucionalmente garantizado, sin otorgar a esta declaración eficacia retroactiva y manteniendo la validez jurídica de las situaciones producidas.

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

Ha decidido

Primero.- Otorgar en parte el amparo solicitado y, en consecuencia, declarar que la Federación Estatal de Banca y Ahorro de Comisiones Obreras tiene derecho a participar en las negociaciones para la revisión del capítulo VI del XIII Convenio Colectivo de Cajas de Ahorro, de conformidad con los términos del fundamento jurídico quinto de la presente sentencia.

Segundo.- Desestimar el recurso en todo lo demás.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 73/1984, de 27 de junio

Recurso de amparo. Principio de seguridad jurídica. Derecho de libertad sindical. Principio de igualdad. Derecho a la negociación colectiva. Convenio colectivo. Legitimación negocial. Revisión. Interpretación.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto por la representación de la Federación Estatal de Banca y Ahorro de Comisiones Obreras contra la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de julio de 1983, revocatoria de la sentencia de la Magistratura de Trabajo número 18 de Madrid, que consideró nulo el artículo 4 del XIII Convenio Colectivo de Cajas de Ahorros en cuanto limitaba la facultad de negociación de las materias del capítulo VI (en materia de retribuciones) del mismo a los firmantes del referido convenio, sustrayéndola a quienes no habiendo suscrito el convenio cumplieran los requisitos mínimos de representatividad exigidos por el Estatuto de los Trabajadores.

B) Antecedentes

La parte recurrente considera que se han conculcado los derechos de libertad sindical y de igualdad.

Al respecto se señala que el derecho de libertad sindical comprende la libertad de constituir y organizar asociaciones sindicales, así como el derecho de estos sindicatos a ejercer libremente su actividad, asumiendo funciones de representación de los trabajadores y de sus intereses, siendo la negociación colectiva el instrumento típico para alcanzar dicha meta. Igualmente se señala como otra manifestación del mismo el derecho de huelga.

En la misma línea se señala que el valor normativo del convenio no nace directamente de la Constitución, sin configurarse por tanto con carácter primordial en la negociación misma, razón por la cual no se puede limitar, en virtud del propio instrumento convencional, la capacidad de negociación colectiva de quien, como en el presente caso le ocurre a la demandante, cumple los mínimos de representación exigidos por la Ley. Al respecto se considera que este derecho fundamental juega con motivo de cualquier diálogo o negociación que afecte a las condiciones de trabajo.

Igualmente se considera que se ha producido un trato discriminatorio sin causa razonable que lo justifique respecto del sindicato recurrente.

La Fiscalía entiende que impidiéndose, en virtud de la sentencia impugnada, la participación de un sindicato de notoria implantación en una negociación de ámbito colectivo se vulnera el derecho de libertad sindical al privarsele del ejercicio de unas facultades constitucionalmente ga-

rantizadas en relación con una materia de evidente trascendencia laboral como son las retribuciones y ello fundado únicamente en la razón de que la recurrente no había firmado el Convenio colectivo, en una clara actitud coactiva frente a los sindicatos que no lo suscribieron.

La Asociación de Cajas de Ahorros para Relaciones Laborales entiende que la sentencia impugnada no viola el derecho de libertad sindical, ya que el sindicato recurrente en amparo tuvo entera libertad para suscribir el XIII Convenio, debiendo asumir al no haberlo suscrito todas las consecuencias que de ello pudieran derivarse, entendiéndose que en el proceso de integración, como es el caso en cuestión, de un único Convenio sólo deben intervenir quienes hubieran sido parte del mismo, por lo que para intervenir en la revisión de algún punto específico de un convenio vigente será preciso haberlo suscrito, bien originariamente, bien con posterioridad.

Por su parte la Federación Nacional de la Asociación Profesional de Empleados de Cajas de Ahorros (APECA) estima que la sentencia impugnada no contraviene los principios constitucionales alegados, ya que no se niega el derecho a negociar los extremos salariales en revisión, sino que recoge el principio de que quien no ha sido parte en el negocio jurídico principal no puede serlo en un acto jurídico derivado del mismo, accesorio e indisolublemente unido a él, entendiéndose que en caso contrario pudiera darse lugar a un ejercicio abusivo del derecho a la negociación colectiva. Igualmente se señala que en el Estatuto de los Trabajadores se establece la estructura de la negociación colectiva, fijándose en el mismo la aptitud de los Convenios Colectivos para disponer sobre la materia cuestionada.

C) Fundamentos jurídicos

Se considera que en el caso de referencia se trata de una vulneración del derecho de libertad sindical, ya que la mención del derecho a la negociación colectiva integra, como medio primordial de acción, el contenido esencial del primero, entendiéndose que en el presente caso la invocación del principio de igualdad resulta innecesaria por quedar la cuestión planteada en torno a él subsumida en la primera de las vulneraciones planteadas.

Se señala que, tras reconocer en la Constitución el derecho a la negociación colectiva entre representantes de los trabajadores y empresarios y la fuerza vinculante de los convenios, el legislador estableció las reglas precisas delimita-

doras del juego de la autonomía de la voluntad en este ámbito estableciendo, entre otros, unos requisitos mínimos para reconocer la legitimación de las partes, exigencias éstas en su momento enjuiciadas por el Tribunal Constitucional, que las entendió ajustadas al texto constitucional al ser consecuencia de la previa opción a favor de un determinado tipo de convenio y de la voluntad de fomentar la negociación colectiva entre los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales que reclaman los tratados internacionales suscritos por España.

Los citados requisitos de legitimación constituyen una garantía de la representatividad de las entidades más arriba referidas y a la vez expresan un derecho de las más representativas a participar en las negociaciones. Consecuencia de lo anterior es que las reglas de legitimación se configuran como un presupuesto de la negociación colectiva, más allá de la disposición de las partes.

Igualmente se señala que el esquema procedimental es idéntico en los casos de negociación y revisión de convenios, puesto que debe entenderse que esta última, tratándose como ocurre en el presente caso de una alteración de

las condiciones de trabajo pactadas, no es sino un caso de una nueva negociación de un grupo homogéneo de materias, máxime cuando en el mismo, atendiendo a la naturaleza y objeto de la cuestión, puede afirmarse que no existe diferencia alguna entre libre negociación y revisión, lo que hará que no esté justificado alterar las normas que regulan la legitimación negociadora. Supuesto distinto es aquel en el que se trata de interpretar o aplicar o adaptar a algún supuesto concreto las cláusulas del convenio, caso en el que sólo resultarán legitimadas las partes firmantes, ya que en última instancia se trata de una actuación interna al convenio.

En relación con lo anterior ha de señalarse que producida la exclusión de una parte legitimada en la negociación colectiva, en tanto en cuanto el derecho a la misma forma parte esencial del derecho de libertad sindical, determinará la violación de este último, si bien en el presente caso, por razones de seguridad jurídica y respeto a la buena fe en las relaciones laborales, ya que las cláusulas revisadas han sido aplicadas, se limita el pronunciamiento al reconocimiento del derecho fundamental, manteniéndose la validez jurídica de las situaciones producidas.

**Sentencia 91/1984, de 9 de octubre. Conflicto positivo de competencia.
Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 8 de marzo de 1983,
sobre autorización a las Cajas de Ahorros establecidas
en las provincias de Barcelona, Gerona, Tarragona, Lérida y Huesca,
para conceder créditos especiales a los damnificados por las
inundaciones habidas en estas provincias en 1982
(BOE 31 octubre 1984) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 506/1983, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Ramón Castellar Morales, en relación con la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 8 de marzo de 1983, sobre autorización a las Cajas de Ahorros establecidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Tarragona, Lérida y Huesca, para conceder créditos especiales a los damnificados por las inundaciones habidas en esas provincias en 1982. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente, el Magistrado don Francisco Pera Verdaguer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

Primero. Mediante escrito presentado en este Tribunal el día 20 de julio de 1983 la Generalidad de Cataluña planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado por estimar que la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 8 de marzo del mismo año, sobre autorización a las Cajas de Ahorros establecidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Tarragona, Lérida y Huesca para conceder créditos especiales a los damnificados por las inundaciones habidas en esas provincias en 1982, vulnera las competencias de la Generalidad, en méritos de lo dispuesto en los artículos 10.1.4 y 12.6 del Estatuto de Autonomía y demás disposiciones que se indican.

Se alega en aquel escrito que, como consecuencia de los aguaceros, inundaciones y temporales que tuvieron lugar en distintas zonas de Cataluña, y fundándose en el acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de 2 de diciembre de 1982; la Orden del Consejero de Economía y Finanzas, del día 3 del propio mes, dictada en uso de las facultades que le confiere el apartado 2 d) del artículo 5.º, y la disposición final segunda, del Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, declaró computables en el coeficiente de inversión obligatoria de créditos de regulación especial de las Cajas de Ahorros con sede social en Cataluña, los créditos que se concedan a las empresas industriales de las zonas afectadas por los recientes aguaceros, inundaciones y temporales. La cuantía de los créditos no sería superior a 50.000.000 de pesetas para cada empresa, y a la concesión habrá de preceder el informe del Departamento de Industria y Energía sobre su condición de empresa damnificada.

Cuatro meses después se publicó en el Boletín Oficial del Estado del día 28 de marzo de 1983 la Orden del Ministerio de Eco-

nomía y Hacienda, de 8 de marzo, a que se aludió al comienzo, formulando la Generalidad, en 20 de mayo, el correspondiente requerimiento de incompetencia solicitando la derogación de la Orden, a excepción de lo relativo a la fijación del tipo de interés de los préstamos que señala el artículo tercero de la Orden; requerimiento que el Gobierno, en su reunión del día 15 de junio, acordó no atender por no estimarlo fundado, todo lo cual se justifica con los documentos que, como anexos, se acompañan.

Como fundamentos de Derecho se consigna en el escrito que en méritos de lo dispuesto en los artículos ya citados del Estatuto de Cataluña, el Gobierno de la Generalidad dictó el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, que permite que el Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad califique las inversiones que las Cajas de Ahorros, con sede en Cataluña, han de computar en el coeficiente de préstamos de regulación especial que corresponde a recursos de terceros captados en Cataluña, de acuerdo con el destino de los fondos y las condiciones establecidas por el Decreto 715/1984, de 26 de marzo, y disposiciones complementarias; Decreto que, en realidad, se limita a plasmar una solución negociada, consecuentemente a conflicto de competencia promovido contra otro Decreto anterior.

La Orden de 8 de marzo de 1983 —prosigue el escrito— no afecta a los aspectos básicos de la ordenación de crédito, ni puede subsumirse en otros ámbitos de competencia del Estado, puesto que regula créditos que no se pueden considerar en los objetivos globales de la política económica y financiera del Estado, entre otros motivos porque no afecta a todo su territorio, teniendo una dimensión personal, coyuntural y local, y de ningún modo, general o permanente, sin que tampoco se puedan invocar criterios de homogeneidad e igualdad, desde el punto en que estos principios no se pueden entender como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulta que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad, al efectuar el requerimiento, excluyó de la solicitud de derogación de la Orden ministerial el extremo relativo a los intereses que debían devengar los citados préstamos, por entender que ello correspondía al Estado por estarle atribuida la fijación de las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros; siendo también insuficiente la consideración de que la Orden afectaba no sólo al territorio de Cataluña, sino también al de la provincia de Huesca.

Entiende que tampoco es aplicable la invocación de las funciones de coordinación general de la actividad económica, porque ese concepto de coordinación, como competencia estatal con sustantividad propia y distinta del establecimiento de bases sólo está recogido en la Constitución respecto del supuesto concreto de planifica-

(1) Corrección de errores BOE 28 noviembre 1984.

ción general de la actividad económica, y no respecto de cualquier aspecto de dicha actividad.

En cuanto a las situaciones creadas al amparo de la Orden Ministerial impugnada, bien que sin decaer en lo más mínimo, en la petición principal, entiende la parte que promueve el conflicto que no pueden desconocerse, y finalizó con la súplica de que en su día se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, acordando la nulidad de la Orden de 8 de marzo de 1983, del Ministerio de Economía y Hacienda -en lo que respecta a Cataluña-, excepto en lo que concierne al tipo de interés de los préstamos a que la misma se refiere, respetando, empero, por las razones expuestas, las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma.

Segundo. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 26 de julio de 1983, acordó admitir a trámite el escrito antes referenciado, teniendo por formalizado el conflicto positivo de competencia de que se trata, comunicándolo al Gobierno, a efectos de personación y aportación de los documentos y alegaciones que se consideren convenientes, comunicándolo también a la Presidencia de la Audiencia Nacional, e inserción en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* el correspondiente anuncio del planteamiento del conflicto.

Tercero. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado ante este Tribunal el día 14 de septiembre, en representación del Gobierno, se personó en el proceso y verificó las siguientes alegaciones:

Analiza, ante todo, la calificación de la Orden ministerial en conflicto, entendiendo que posee el carácter de norma y no de acto administrativo, dictada de conformidad con la autorización concedida por la disposición final segunda del Decreto 715/1964, de 26 de marzo, a todo lo cual no obsta que se trate de una norma de vigencia limitada, personal, temporal y territorialmente, siendo evidente, por el análisis que se efectúa de dicha Orden, su carácter normativo, ordenador e innovador.

Analiza seguidamente los criterios de reparto de competencias en la materia, parando especial atención en el fundamento decimocuarto de la sentencia de este Tribunal, de 28 de enero de 1982, en el que se alude al artículo 5.2 d, del Decreto 303/1980, de la Generalidad, precisándose en aquel fallo el alcance y condicionamiento de las facultades del ente autonómico en este aspecto de la calificación de créditos computables en los coeficientes obligatorios de los de regulación especial, por lo que el contenido de la Orden ministerial que ha motivado este conflicto queda, desde luego, dentro del ámbito de la competencia del Estado.

La competencia catalana en el punto que nos ocupa ha de estar siempre supeditada a los mandatos del Decreto 715/1964 y sus disposiciones complementarias, esto es, los renglones generales de destino de los préstamos y las condiciones de los mismos, y ello con carácter general y no limitadamente al punto del tipo de interés, observándose que en realidad el precepto antes mencionado del Decreto de la Generalidad 303/1980 no representa otra cosa que el reconocimiento de la competencia autonómica está limitada a la calificación de inversiones computables pero no alcanza ni a la fijación del destino de los fondos ni al establecimiento de las condiciones de los préstamos.

Destaca también que la Orden del Consejero de Economía y Finanzas de 3 de diciembre de 1982 solamente puede entenderse dentro del contexto del Decreto de la Generalidad repetidamente aludido, poniendo también de relieve que dicha Orden puede ser

compatible, por sus diferencias, con la de 8 de marzo de 1983, de la que dimana la presente contienda.

En cuanto a los criterios de homogeneidad e igualdad respecto de la Orden ministerial en conflicto, apunta el Abogado del Estado que esa norma trata simplemente de establecer una serie de beneficios de financiación, en especial para agricultores y otras personas damnificadas por las inundaciones de finales de 1982, tanto afectantes a las provincias catalanas como a la de Huesca, tratándose, pues, de ciudadanos de dos Comunidades Autónomas, y caso de prosperar la tesis de la Generalidad resultaría que los damnificados oscenses podrían gozar de unos beneficios de financiación de los que carecerán los damnificados catalanes.

Suplicó se dictara en su día sentencia por la que se declare que corresponde al Estado la titularidad de la competencia ejercitada al dictar la Orden ministerial de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983, con desestimación de las pretensiones deducidas por la parte promotora del conflicto.

Cuarto. La sección, por providencia de 9 de mayo del año actual, concedió a las partes el plazo común de diez días para que pudieran alegar lo que estimaran pertinente en cuanto al alcance respecto del presente conflicto, de la publicación del Real Decreto 360/1984, de 8 del propio mes, sobre coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, en cuyo trámite la Generalidad de Cataluña presentó escrito en el que hace constar que aquel Real Decreto no hace otra cosa que fijar las bases de la ordenación del crédito referidas al coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, pero viene a reafirmar la legitimidad de la Orden del Consejero de Economía y Finanzas de 3 de diciembre de 1982, de acuerdo con el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, por lo que es clara la incompetencia del Estado para dictar la Orden que motiva este conflicto. Se estima que el nuevo Real Decreto reafirma la competencia de la Generalidad.

A su vez el Abogado del Estado entiende que la promulgación del Real Decreto 360/1984, si bien disminuye de forma muy relevante el interés y la problemática que suscita el conflicto de competencia, no afecta a la esencia del mismo, que debe mantenerse. Señala que a partir de la entrada en vigor del nuevo Real Decreto, la Orden impugnada únicamente operará fuera del límite porcentual que se atribuyó a las Comunidades Autónomas, reduciendo de forma muy notable la conflictividad que pueda plantearse, pero es cierto que fuera de tal límite seguirá operando como norma básica, y hasta la entrada en vigor del Real Decreto, en cuanto a los préstamos concedidos con anterioridad, fue plenamente norma básica y vinculante para las Comunidades Autónomas.

Quinto. Por providencia de 27 de septiembre del corriente, se señaló el día 4 de octubre del mismo para la deliberación y votación del presente conflicto, fecha en que tuvo lugar.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983, inserta en el *Boletín Oficial del Estado* del día 28 de los propios mes y año, dispuso que las Cajas de Ahorros establecidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Tarragona, Lérida y Huesca quedaban autorizadas para concertar y conceder hasta el día 31 de diciembre de 1983 préstamos para la reposición de ajuar doméstico, mobiliario, instrumentos de trabajo, reparación o reconstrucción de viviendas o financiación de existencias para restablecer la continuidad de pequeñas explotaciones agropecuarias, comerciales, industriales o pesqueras, a favor de los damnificados

por las inundaciones habidas en 1962 en las provincias mencionadas, operaciones que gozarán, a todos los efectos, de la cualidad de computables como activos de cobertura del porcentaje de inversiones obligatorias en préstamos de regulación especial. Préstamos que podrán otorgarse por una cuantía equivalente al importe de los daños, sin exceder la cifra de dos millones de pesetas con carácter general -elevada a cincuenta millones si se trata de empresas comerciales, industriales o pesqueras-, por un plazo máximo de diez años de amortización, de los cuales tres serán de carencia, con devengo de un interés del 11 por 100 anual. Dispone asimismo la citada Orden que podrán concederse moratorias de amortización, en favor de los prestatarios que hayan resultado indemnizados y aplicarse a sus respectivos préstamos las condiciones antes referidas, operaciones que conservarán su cualidad de computables o, en su caso, la adquirirán si se ajustaran a las finalidades establecidas en la propia Orden.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña plantea este conflicto positivo de competencia por entender que la Orden en cuestión vulnera las competencias de la Generalidad en méritos de lo dispuesto en los artículos 10.1.4 y 12.1.6 del Estatuto de Autonomía, expresivos respectivamente de que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la ordenación del crédito, banca y seguros; y que de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorros.

2. Si quiera sucintamente, parece aconsejable referirse a la evolución experimentada en la normativa rectora de las inversiones obligatorias impuestas a las Cajas de Ahorros, y aún más en concreto por lo que respecta a la calificación de créditos computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial, materia específica objeto de discusión en el presente conflicto positivo de competencia, y en este sentido hay que aludir a la Ley 2/1962, de 14 de abril, sobre Ordenación del Crédito y de la Banca, en cuya base quinta se prevé el dictado de disposiciones precisas en relación con créditos con fines sociales a conceder por las Cajas de Ahorros, bases cuyo desarrollo se inició por Decreto-Ley 20/1962, de 7 de junio, consecuencia de lo cual fue el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, que dispuso que las Cajas de Ahorros, además de atender sus tradicionales operaciones, tendrán que destinar el porcentaje que de sus recursos ajenos determine el Ministro de Hacienda a las inversiones que precisa, entre las que se hallan los préstamos para la construcción de viviendas, y los de carácter social a favor de empresarios agrícolas, artesanos, pequeñas empresas comerciales, industriales y pesqueras, a los modestos ahorradores para el acceso a la propiedad, en particular agrícola, de vivienda y de valores mobiliarios y cultivadores, cooperativas de trabajadores por cuenta ajena que deseen convertirse en autónomos. De acuerdo con este mismo Decreto de 1964, el Ministerio de Hacienda, según lo requiere la evolución de la situación económica, fijará los coeficientes, porcentajes y limitaciones, señalando los tipos de interés, plazos y tipos de garantías admisibles.

Una serie de Ordenes ministeriales fijaron porcentajes para cada tipo de inversiones de las antes aludidas y la Ley de 19 de junio de 1971 sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, extinguió el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros para atribuir al Banco de España las funciones de aquél, lo que fue desarrollado por el Decreto 1473/1971, de 9 de julio, sobre atribuciones del

Banco de España y Ministerio de Hacienda en materia de inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorros, bien en valores, bien en las diversas modalidades de préstamos y créditos. Nuevas Ordenes ministeriales alteraron porcentajes de inversiones, intereses de los préstamos, así como calificación de préstamos como computables.

Finalmente -por lo que aquí interesa- el Real Decreto 360/1984, de 8 de febrero (*Boletín Oficial del Estado* del 25) ha dispuesto que las Comunidades Autónomas podrán calificar créditos computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, de acuerdo con la legislación básica del Estado en materia de inversiones obligatorias de estas Entidades que se contiene, entre otras disposiciones, en el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y normas que lo desarrollan; el Gobierno fijará el porcentaje que dentro del coeficiente de préstamos de regulación especial alcanzarán los créditos calificados por las Comunidades Autónomas; en el caso de que Cajas de Ahorros operen en varias Comunidades Autónomas, el porcentaje sobre coeficiente de préstamos de regulación especial se calculará a los recursos ajenos captados en cada Comunidad Autónoma. Como disposiciones transitorias, señala este mismo Real Decreto que los créditos calificados por las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con la propia disposición, sean computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, no podrán superar el porcentaje del 25 por 100 de los nuevos fondos a incluir en el coeficiente, excluida la parte destinada a la financiación de exportaciones; y que serán computables en el tramo del coeficiente de préstamos de regulación especial correspondiente a las Comunidades Autónomas los créditos siguientes: a) los créditos calificados por las Comunidades Autónomas y concedidos a partir de la entrada en vigor del Real Decreto, y b) los créditos calificados por las Comunidades Autónomas con anterioridad a la entrada en vigor del mismo Real Decreto, pero concedidos con posterioridad.

3. Forzoso será prestar ya atención a la disposición últimamente citada, esto es, el Real Decreto de 8 de febrero del año actual, principiando por destacar su fecha posterior a aquella en que se suscitó el presente conflicto de competencia; y que las partes personadas han valorado el alcance de la vigencia de dicha disposición en el sentido, según el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de que al reconocer expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas para declarar computables créditos en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, se reafirma la competencia de la Generalidad en los términos pretendidos por la misma, excluyendo la del Estado; y, a su vez, el Abogado del Estado estima relevantemente disminuido el interés y la problemática que suscita el conflicto de competencia en el que nos hallamos, ya que a partir de la entrada en vigor del Real Decreto de 1984, la Orden impugnada únicamente operará fuera del límite porcentual que se atribuye a las Comunidades Autónomas, bien que fuera de tal límite seguirá operando como norma básica, y hasta la entrada en vigor del Real Decreto, en cuanto a los préstamos concedidos con anterioridad, fue plenamente norma básica y vinculante para las Comunidades Autónomas.

Conviene añadir, bajo estos mismos aspectos, de un lado, que la Orden motivadora del actual conflicto de competencia permitía la concesión de préstamos solamente hasta el día 31 de diciembre de 1983, y de otro, que la Generalidad de Cataluña, al suscitario, estableció del modo más expreso y absoluto -con cita del artículo 66, último inciso de la LOTC- que deberían respetarse, en todo caso, incluido el supuesto de éxito de su pretensión, todas las situaciones de hecho o de Derecho creadas al amparo de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983.

Quiérase decir que, en definitiva, el interés de la presente reso-

lución ha decaído, bien que no por entero, lo que obliga a proseguir en el examen de la cuestión suscitada.

4. La competencia que recaba para sí la Generalidad de Cataluña, negándola en consecuencia al Gobierno del Estado, la fundamenta en los preceptos del Estatuto de Autonomía contenidos en los artículos 10.1.4 y 12.1.6, a los que ya hicimos alusión en el primero de estos fundamentos jurídicos, y entiende que consecuencia de estos preceptos fue el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, dictado por el Gobierno de la Generalidad, expresivo de que el Departamento de Economía y Finanzas podrá calificar las inversiones que las Cajas de Ahorros con sede en Cataluña habrán de computar en el coeficiente de préstamos de regulación especial que corresponda a recursos de terceros captados en Cataluña de acuerdo con el destino de los fondos y las condiciones establecidas por el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y disposiciones complementarias; en todo caso, se incluirán -prosigue- en el coeficiente los recursos con posibilidad de cómputo que las Cajas de Ahorros destinen a la financiación de la exportación hasta los porcentajes mínimos establecidos y a la financiación del programa de vivienda de protección oficial.

Aquí es de notar que similar problema, esto es, el alcance y constitucionalidad de la normativa contenido en el Decreto de la Generalidad que acabamos de citar, de algún modo ha sido ya abordado y resuelto por este Tribunal Constitucional, y ello lo fue en la sentencia de 28 de enero de 1982, recaída en conflictos suscitados entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno vasco, con oportunidad de la publicación de un Decreto de este último de la máxima similitud -en lo que aquí importa- con el 303/1980 de la Generalidad, sentencia en la que con amplitud se estudia -sin que ahora sea menester más que remitirse a todo ello-, lo que ha de entenderse, incluso referido a la materia que nos ocupa, por bases o legislación básica, bases de ordenación del crédito y expresiones similares, de todo lo cual sí que es preciso destacar que entonces afirmó este Tribunal que entre la regulación de los aspectos básicos de la actividad de los distintos tipos de intermediarios financieros hay que insertar las normas que imponen determinadas obligaciones a las Entidades financieras privadas (Bancos y Cajas de Ahorros), hallándose entre ellas las disposiciones encaminadas a fijar determinados porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas, que éstas deben invertir en ciertas adquisiciones, así como el orden de prioridades de esas inversiones obligatorias, debiendo respetar las Comunidades Autónomas, como normas básicas de la ordenación del crédito, no sólo los porcentajes como cantidad, sino también el régimen jurídico estatal de cada uno de los coeficientes legales de inversión y, en concreto, del de préstamos de regulación especial, objeto del presente conflicto. Es preciso recordar que este último coeficiente está destinado a financiar determinadas operaciones de crédito que, de acuerdo con los objetivos generales de política económica y social, revisten un especial interés para el país presentando por ello los créditos unas características que permiten calificarlos de circuitos privilegiados de financiación. De aquí que hayan de considerarse como básicas tanto las normas que establecen la finalidad de los fondos como las que fijan las condiciones especiales de los préstamos.

5. La doctrina contenida en la mencionada sentencia de este Tribunal, de 28 de enero de 1982, no existiendo circunstancia alguna que aconseje o imponga una alteración de criterio, puede aplicarse para resolver el caso actual, pues al tipo de operaciones a que acabamos de referirnos responde la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983, determinante del actual conflicto de competencia, en cuanto autoriza la concesión de préstamos por el motivo catastrófico que expresa, y su admisibilidad en el cómputo como activos de cobertura del porcentaje de in-

versiones obligatorias en préstamos de regulación especial, así como el señalamiento de beneficiarios, límites, plazos, intereses y amortizaciones, no supone otra cosa que arbitrar «el régimen jurídico estatal de cada uno de los coeficientes legales de inversión y en concreto del de préstamos de regulación especial» -literales expresiones contenidas en aquella sentencia-, por lo que mal puede aceptarse que al proceder de tal modo se desconocieran competencias propias de la Comunidad Autónoma.

El carácter normativo de la Orden de 8 de marzo de 1983 y su condición de disposición complementaria del Decreto 715/1964 alejan las dudas acerca de la posible vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias que distribuyen la competencia, a lo que tampoco es óbice la circunstancia de que se trate de medidas reputables como coyunturales, porque éstas no se apartan de la finalidad de la consecución de los intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases de crédito, lo que se pone especialmente de relieve al considerar que con la sola existencia del Decreto 715/1964 en modo alguno es posible atender a necesidades como la que se pretende remediar o paliar con la Orden que se impugna, con abstracción -además- de que las conclusiones que se obtienen en la presente resolución, esto es, el carácter normativo y complementario de la repetida Orden ministerial, no se pueden estimar desvirtuadas o afectadas por esa singularidad coyuntural, que no ha sido otra cosa que la apreciación, en un momento determinado, del alcance de la realidad de un hecho catastrófico y su posible remedio, como causa o motivo que aconseja la producción de una norma de esa índole, pero, en todo caso, de una norma que por su propio y específico contenido, reúne todos los requisitos y disciplina todos los aspectos precisos para que tenga que ser calificada de aquel modo.

6. Así pues, se estima que la Orden repetidamente aludida de 8 de marzo de 1983 no vulnera competencias atribuidas a la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio, claro está, del adecuado alcance del Real Decreto 360/1984, de 8 de febrero, del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre coeficientes de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, dictado con cita del Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y normas que lo desarrollan, y con expresa alusión del artículo 149 de la Constitución española que atribuye al Estado competencia exclusiva para fijar las bases de la ordenación del crédito y de coordinación de la planificación general de la actividad económica correspondiendo a las Comunidades Autónomas la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en su territorio en materia de ordenación del crédito: Real Decreto que, en propia expresión, viene a definir la normativa básica, sin perjuicio de su posible modificación futura, en función de las directrices básicas de la política económica en general y de la financiación en concreto, así como de la evolución de las competencias que vayan efectivamente asumiendo las diferentes Comunidades Autónomas. Y en virtud de ello se faculta a estas Comunidades para la calificación de créditos computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros, del modo y en la forma que la propia disposición establece.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de la competencia controvertida en este conflicto corresponde al Estado.

Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia número 506/1983

Disiento de la decisión mayoritaria en el presente conflicto en el que, a mi juicio, debería haberse declarado que correspondía a la Generalidad la competencia controvertida. Mi disentimiento se funda en las razones siguientes:

Primera. La decisión mayoritaria se apoya en la doctrina sentada en la sentencia número 1/1982, de 28 de enero, que debe ser mantenida, se dice, porque «no existe circunstancia alguna que imponga una alteración de criterio». No es indiscutible que la mejor vía para resolver el presente conflicto sea esa de aplicar en él una doctrina y producida, además, con motivo de un conflicto planteado en términos muy distintos. Aceptando, sin embargo, ese camino, elegido por la mayoría, es evidente, a mi juicio, que por él se llega necesariamente a una solución exactamente opuesta a la adoptada, es decir, a declarar la incompetencia del Gobierno, que es también el resultado que se alcanza con otros razonamientos que es innecesario traer aquí.

La Orden de 8 de marzo de 1983, objeto del conflicto, no establece, en efecto, «el régimen jurídico estatal de uno de los coeficientes legales de inversión y en concreto del de préstamos de regulación especial», como se dice en la sentencia de la que disiento, ni puede extraerse del hecho de que esa expresión figure literalmente en la citada sentencia de 1982 conclusión alguna respecto de la competencia gubernamental en este caso. Lo que sustancialmente hace la Orden impugnada (y sólo por ello es impugnada) es calificar determinados créditos a efectos de su computabilidad en el coeficiente de préstamos de regulación especial, y la expresión que ahora se cita se limitaba a precisar la necesidad de que al hacer una calificación de este género, el Gobierno vasco, cuya competencia para ello no se cuestionaba, se atuviese al régimen jurídico de

los coeficientes especiales. Esto es muy exactamente lo que hizo la Consejería de Economía y Finanzas de la Generalidad al dictar la Orden de 3 de diciembre de 1982 (dictada al amparo del Decreto de la Generalidad 303/1980, de 29 de diciembre, de contenido paralelo al Decreto 45/1981, de 16 de marzo, del Gobierno vasco, uno de los impugnados en el conflicto resuelto por la repetidamente mencionada sentencia número 1/1982), que no fue impugnada por el Gobierno, que por tanto no ha puesto en cuestión la competencia de la Generalidad para calificar los créditos que, meses después, también él ha calificado.

En todo cuanto coincide con lo ya acordado por esa Orden de la Generalidad (es decir, en cuanto califica como computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial los concedidos a los damnificados por las inundaciones), la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de marzo de 1983 es así, en el mejor de los casos, una simple reiteración de un acto válido, realizado meses atrás por autoridad competente, y carente por tanto de eficacia. En cuanto no sea simple reiteración, es un acto nulo, pues una competencia no puede corresponder al mismo tiempo y en las mismas circunstancias, con el mismo alcance y sobre la misma materia, al Gobierno de España y a la Generalidad de Cataluña.

Segunda. Si la competencia controvertida correspondiese al Estado, como la decisión mayoritaria pretende, es claro que no podría ser delegada o transferida a las Comunidades Autónomas si no es mediante Ley especial, en la forma prevista en el artículo 150.2 de la Constitución española. El Real Decreto 360/1984, cuya promulgación dio lugar a que el Tribunal pidiese a las partes en este conflicto que se pronunciasen sobre el tema, sólo puede ser considerado, en consecuencia, como reconocimiento de una competencia ya existente de las Comunidades Autónomas, no en modo alguno como atribución a éstas de una competencia nueva que, siendo suya, no podía ser al mismo tiempo del Estado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 91/1984, de 9 de octubre

Conflicto positivo de competencia. Legislación básica.

Autorización para concesión de préstamos especiales a los damnificados por las inundaciones. Coeficiente de préstamos de regulación especial.

A) Objeto

La sentencia citada recae en un conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 8 de mayo de 1983, sobre autorización a las Cajas de Ahorros para conceder créditos especiales a los damnificados por las inundaciones habidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Tarragona, Lérida y Huesca en 1982.

B) Antecedentes

La Generalidad de Cataluña consideró que la Orden im-

pugnada contraviene los artículos 10.1.4 y 12.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña por entender que la Orden ministerial no afecta a aspectos básicos ni puede subsumirse en otros títulos competenciales estatales y que por tanto es la citada Administración autonómica la que debería regular el desarrollo normativo y efectuar la ejecución del contenido de la misma. En efecto se señala que la disposición de referencia regula créditos que no se pueden considerar en los objetivos globales de la política económica y financiera del Estado. Igualmente se señala que la misma no se dicta al amparo de funciones de coordinación general de la actividad económica.

El Abogado del Estado tras analizar los criterios de reparto competenciales estima que en la materia en cuestión

la competencia autonómica está limitada y subordinada a la estatal considerando que en este supuesto aquella únicamente se circunscribe a la calificación de las inversiones computables pero no alcanza ni a la fijación ni al destino de los fondos ni al establecimiento de las condiciones de los préstamos.

Por otra parte estima que la disposición impugnada aplica criterios de igualdad y homogeneidad en territorios de diferentes Comunidades Autónomas de modo que si prosperasen los criterios del recurrente resultarían perjudicados los damnificados de Cataluña.

C) Fundamentos jurídicos

Se establece que la fijación por el Ministro de Economía y Hacienda de la admisibilidad de préstamos concedidos por motivos catastróficos en el cómputo como activos de cobertura del porcentaje de inversiones obligatorias en

préstamos de regulación especial, así como el señalamiento de beneficiarios, límites, plazos, e intereses supone la regulación del régimen jurídico estatal de cada uno de los coeficientes legales de inversión, de suerte que en ningún caso ello supondría invasión de competencias autonómicas. El criterio anteriormente expuesto se ve reforzado por el carácter normativo de la disposición impugnada, sin que a ello afecte el carácter coyuntural de las medidas contenidas en la norma, puesto que con las mismas, como es propio de disposiciones que tengan naturaleza de básicas, se persiguen fines de interés general y se vienen a complementar otras disposiciones estatales de superior rango que por sí solas no resultan suficientes para disciplinar una determinada materia.

La sentencia en cuestión aborda uno de los problemas contemplados en la STC 1/1982, de 28 de enero, aplicándose la misma doctrina que en esta última se establece en cuanto al tratamiento de la normación de los préstamos de regulación especial.

Sentencia 15/1985, de 5 de febrero. Recurso de amparo. Contrato laboral (BOE 5 marzo 1985) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 360/1984, interpuesto por doña Florencia Boissier Pérez, representada por el Procurador don Jesús Allaro Matos y asistida del Letrado don José Manuel López López, contra las Sentencias de la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Las Palmas de Gran Canaria, de 19 de febrero de 1982 (autos 262/1981), y del Tribunal Central de Trabajo, de 9 de marzo de 1984 (recurso de suplicación 487/1984).

Han sido parte el Ministerio Fiscal y la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, representada por el Procurador don Santos de Gandarillas Carmona y defendida por el Letrado don Alvaro García Ormaechea, como demandada. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pera Verdagué, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

Primero.— Doña Florencia Boissier Pérez prestó sus servicios en la Caja Insular de Ahorros y Monte de Piedad de Gran Canaria como Auxiliar administrativo interina desde el 1 de mayo de 1954 hasta el 1 de septiembre de 1966, en que se vio obligada a cesar, para pasar a la situación de excedencia forzosa, por matrimonio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la Reglamentación Nacional de Trabajo de Cajas de Ahorro de 27 de septiembre de 1950, conforme al cual «el personal femenino que ingrese en Cajas de Ahorro con posterioridad a la fecha de publicación de estas Ordenanzas deberá abandonar el trabajo en el momento en que contraiga matrimonio, pero tendrá derecho a reingresar si se constituyere en cabeza de familia por incapacidad o fallecimiento del marido».

Habiendo fallecido su marido el 27 de febrero de 1980, doña Florencia Boissier solicitó su reingreso el 16 de agosto de igual año, obteniendo una respuesta verbal denegatoria en fecha no determinada durante los meses de octubre o noviembre, con fundamento en la imposibilidad de reincorporación debido a que el desempeño de su trabajo fue como interina. La actora instó demanda de conciliación ante el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, y celebrado el intento el día 20 de febrero de 1981, sin avenencia, dedujo demanda judicial tras haber recibido carta de la Empresa, de 23 de febrero, en que se le ratificaba la imposibilidad de su reingreso. El Magistrado de Trabajo núm. 2 de Las Palmas de Gran Canaria dictó Sentencia desestimatoria de 19 de febrero de 1982, fundándose en el carácter interino de la relación laboral y en la caducidad de la acción, pues la negativa verbal de la Empresa debió estimarse, en caso de ostentar la actora un derecho de reingreso, como un acto de despido contra el que debió reclamar en el plazo de veinte días hábiles establecido en el artículo 59.3.º del Estatuto de los Trabajadores.

La actora interpuso recurso de suplicación en solicitud de modificación de los hechos probados (referida a la negativa verbal de rein-

corporación) y de revisión del derecho aplicado, siendo desestimado por Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 9 de marzo de 1984. El Tribunal Central mantiene la declaración de caducidad de la acción, no pronunciándose sobre la impugnación del carácter interino del trabajo desempeñado por ser ya de inhecesaria resolución.

Segundo.— Contra las referidas Sentencias se interpuso el presente recurso de amparo, mediante demanda presentada el 21 de mayo de 1984, fundada sustancialmente en la vulneración del art. 14 de la Constitución Española, por cuanto se le ha negado la readmisión pedida en plazo como medio de reparar una discriminación por razón de sexo, situación que no se altera por el pretendido carácter interino (que niega) de su relación con la Empresa. En el supuesto en que dicho carácter fuera trascendente para la solución del caso habría existido una infracción del derecho a la tutela por parte del Tribunal Central de Trabajo, por no haber resuelto el motivo de suplicación por el que se impugnaba tal consideración. En cuanto a la caducidad de la acción, la demandante cuestiona su existencia por entender que no existió despido, toda vez que el derecho a reingreso no deriva del cese de una excedencia ordinaria, sino de la supresión de una situación inconstitucional.

Tercero.— Admitida a trámite la demanda de amparo, y recibidas las actuaciones de la Magistratura y del Tribunal Central, y personalmente la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, por providencia de 26 de septiembre se acordó poner de manifiesto las actuaciones a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de veinte días presentasen sus alegaciones conforme al artículo 52.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

La parte demandante reitera sustancialmente los fundamentos de la demanda, destacando que la señora Boissier había prestado servicios laborales como Auxiliar administrativa durante dos años y cinco meses en la Caja Insular de Ahorros y Monte de Piedad de Gran Canaria, que por haber contraído matrimonio fue obligada a cesar en la Empresa, pasando a la situación de excedencia forzosa por aplicación de lo dispuesto en el art. 53 de la Reglamentación Nacional de Trabajo de Cajas de Ahorro, aprobada por Orden de 27 de septiembre de 1950; situación de excedencia forzosa en la que se encontraba cuando, luego de fallecer su esposo, solicitó el reingreso en su puesto de trabajo. La recurrente destaca el carácter, a su juicio, discriminatorio del indicado art. 53 de la Reglamentación Nacional de Trabajo de Cajas de Ahorro, pues establece una discriminación, por razón del sexo, contraria al art. 14 de la Constitución, añadiendo que se encuentra también en contradicción con los arts. 32.1 y 35.1 de la Constitución. Por consiguiente, el mentado art. 53 perdió todo su valor desde la entrada en vigor de la Constitución, y ello es suficiente para pedir el amparo constitucional.

Se refiere seguidamente a la doctrina contenida en las Sentencias de este Tribunal relativa a que el plazo de prescripción para pedir el reingreso en situaciones como la de la recurrente es de tres años contados a partir de la publicación y entrada en vigor de la Constitución, esto es, desde el 29 de diciembre de 1978; la señora Boissier instó la conciliación ante el IMAC el 20 de febrero de 1981, y a continuación presentó la demanda ante la Magistratura de Trabajo, por lo que no había transcurrido el plazo de tres años.

(1) Corrección de errores-BOE 27 marzo 1985.

Cuarto.- El Ministerio Fiscal, en su escrito de alegaciones, centra la problemática del recurso en la vigencia o no del contrato de trabajo en el momento de promulgarse la Constitución. Si dicho contrato estaba solamente suspendido o si se había extinguido. El art. 44.1 b) de la LOTC impide entrar en la valoración de los hechos realizados por la resolución impugnada sin embargo, expone el Fiscal, es necesario analizarlos, porque son el fundamento que determina la no aplicación de un derecho constitucional.

La recurrente fue contratada como auxiliar interina en el puesto de una persona que se encontraba en excedencia forzosa por matrimonio, de acuerdo con el art. 53 de la Reglamentación de Trabajo. El contrato tenía el carácter de interino, y estos contratos se regulan en la Reglamentación de Trabajo de formas distintas y diferentes al celebrado con los trabajadores de plantilla. Existe una diferencia esencial que la recurrente olvida. A los contratados interinamente no se les aplica determinados preceptos, que sólo son aplicables a los trabajadores de plantilla, y uno de ellos, de exclusiva aplicación, es el que permite la excedencia. Toda la argumentación de la recurrente se funda en su pretendida situación de excedencia forzosa, y por lo tanto la subsistencia del vínculo laboral, aunque suspendido. Pero el contrato de trabajo se extinguió por su origen en el momento en que contrajo matrimonio por aplicación del art. 58 de la Reglamentación de Trabajo, por la condición de interina de la trabajadora. Se consumaron, pues, todos los efectos del vínculo laboral, se agotó el mismo y dejó de existir. A partir del despido, al que no se aplicó el art. 53 de la Reglamentación respecto a la dote, sin reclamación, no existió vínculo laboral entre la trabajadora y la Entidad.

Expone el Ministerio Fiscal que la jurisprudencia de este Tribunal, alegada por la recurrente, se ha construido sobre la eficacia derogatoria de la Constitución respecto a las cláusulas discriminatorias, por razón del sexo, en la existencia de una relación laboral «suspendida», no respecto a las relaciones laborales «extinguidas», como expresa la Sentencia de 14 de febrero de 1983: «... desde la terminación del contrato, una vez extinguido éste (y no meramente suspendido, como ocurre en el caso presente) ya no es posible pedir el reingreso». Se refieren, pues, las Sentencias a las relaciones laborales «suspendidas» en virtud de las cláusulas de la Reglamentación, que tenían carácter discriminatorio; pero la Constitución no tiene retroactividad para aquellas situaciones jurídicas que se agotaron antes de su entrada en vigor; sólo se puede aplicar a aquellas situaciones jurídicas que, nacidas con anterioridad, siguen «vivas» en el momento de su vigencia. No siendo procedente plantear el recurso de amparo en base a la supuesta excedencia forzosa que no ha existido por ser una situación «solamente» aplicable a los trabajadores de plantilla.

Analiza el Ministerio Fiscal la tesis de la recurrente de que la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo no otorga la tutela judicial efectiva, al no razonar sobre la cuestión, declarada por el Magistrado de Trabajo, de la interinidad; pero la referida Sentencia del Tribunal Central de Trabajo abarca los problemas planteados por los recurrentes, y entre ellos la interinidad, dando el razonamiento jurídico para no entrar en su estudio, por tratarse de una cuestión fáctica que acepta la Sentencia de duplicación.

En el examen del tema de la caducidad de la acción el Ministerio Fiscal significa que la recurrente solicitó el reingreso en la Caja Insular de Ahorros, fallecido el marido el 27 de febrero de 1980, con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, y expone que si se admitiera a título dialéctico la retroactividad de la Constitución y se aplicase la doctrina encarnada en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre discriminación por razón de sexo, estaríamos en presencia de un «despido», y por esta razón la fecha para ejerci-

tar la acción solicitando la declaración de nulidad del despido, por estar la causa del mismo afectada por la discriminación prohibida en la Constitución; sería de quince días hábiles a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma, de acuerdo con la Ley de Contrato de Trabajo, y la acción no fue ejercitada en dicho término. No es la muerte del marido la fecha para computar el ejercicio de la acción, sino la entrada en vigor de la Constitución, como reiteradamente dice el Tribunal Constitucional. Por lo tanto -concluye-, aunque se aceptasen las premisas de la recurrente sobre la retroactividad de la Constitución, no puede aceptarse la demanda de amparo.

Quinto.- La representación de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura pone de relieve en su escrito de alegaciones que la cualidad laboral de la trabajadora era de interinidad, lo que representa una situación de provisionalidad en el puesto de trabajo, que de ninguna manera y por la voluntad de la persona que en esas condiciones se encuentra puede convertirse en empleado de plantilla. Es cierto, añade, que el Tribunal Central de Trabajo no analizó el tema de la interinidad, pero no menos cierto que dicho Tribunal entendió que el problema estaba perfectamente resuelto por la Magistratura, e incluso aceptó los argumentos de la propia Magistratura, con lo que la tesis de la Sentencia de 19 de febrero de 1982 -Magistratura de Trabajo- fue asumida como propia por el Tribunal Central, y éste, en su decisión, desestimó totalmente el recurso.

El tema de la caducidad -dice la parte demandada- si fue analizado al detalle, pues no se trataba simplemente de confirmar la tesis de la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Las Palmas, por el Tribunal Central de Trabajo.

De todo ello concluye que doña Florencia fue objeto de despido o, si se quiere, de extinción de su relación laboral de interinidad, siendo la caducidad algo indubitado.

Sexto.- Por providencia de 14 de noviembre se señaló para deliberación y votación del recurso el día 30 de enero de 1985.

II. Fundamentos jurídicos

Primero.- Este recurso de amparo plantea la presunta vulneración del artículo 14 de la Constitución, por considerar discriminatorio el cese en el trabajo de la recurrente, producido en su día como consecuencia del art. 53 de la Reglamentación de Trabajo de las Cajas de Ahorro, que estableció dicho cese para la mujer trabajadora al contraer matrimonio, entendiéndose la recurrente que tras la vigencia de la C.E. decae la situación de excedencia forzosa y surge el derecho a la reincorporación a la Empresa.

Pero es lo cierto que las resoluciones judiciales impugnadas no tienen el sentido denegatorio de la reincorporación que la demandante les atribuye, pues aunque la Sentencia de Magistratura declara la inexistencia del derecho a la reincorporación debido al carácter interino de la relación que unía a la actora con la empresa, y sólo «a mayor abundamiento» alude a la caducidad de la acción, es esta última la que constituye el objeto del pronunciamiento del Tribunal Central de Trabajo, que conduce a una declaración de inadmisión de la demanda, con exclusión de resolver el fondo del asunto o problema planteado, y siendo ello así, es claro que ausente en la demanda y por lo tanto, en las Sentencias, toda consideración afectante a discriminaciones, ciertas o pretendidas, mal pudo haberse violado el derecho fundamental que el art. 14 de la C. E. proclama, que en realidad no fue objeto del proceso previo ni respecto al cual se ha cumplido el requisito de admisibilidad del art. 44.1.c) de la LOTC.

Segundo.- Debemos, por lo tanto, circunscribirnos al examen de la invocada violación del art. 24.1 de la C.E., cometida, según la recurrente, al no haberse abordado y resuelto por el órgano jurisdiccional la cuestión referente a la situación laboral de la interesada, ante el mismo suscitada, y conviene ya inicialmente recordar la constante doctrina de este Tribunal en el sentido de que el derecho a la tutela judicial efectiva no se desconoce cuando se emite una Sentencia desestimatoria, como puede ser -por supuesto- la apreciación de la caducidad de la acción, con acogimiento de tal excepción, propuesta por la parte demandada, e incluso apreciada de oficio por el Tribunal en determinados supuestos.

En el caso presente, la admisión de la caducidad en las resoluciones judiciales se fundamenta en la consideración de que la negativa empresarial a readmitir a la actora constituye o equivale a un acto de despido contra el que se debió reaccionar en el plazo de veinte días que establecen los arts. 59.3 del Estatuto de los Trabajadores y 97 de la Ley de Procedimiento Laboral, tesis dilatadamente mantenida en la jurisprudencia del orden laboral, aplicada aquí una vez más por entender que la declaración de voluntad empresarial, de signo negativo, tuvo por evidente objeto la resolución de la relación laboral, y en manera alguna tan sólo significó o puso de manifiesto la no readmisión en el momento pedido.

En esa misma línea de pensamiento hay que precisar que en el caso actual, según consta en el resultando de hechos probados de la Sentencia de Magistratura, la negativa de la Caja de Ahorros a readmitir a la actora se fundó en «que no era posible reincorporarla al puesto de trabajo solicitado, ya que lo prestó, en su tiempo, como interina», y según expresa el Tribunal Central de Trabajo «lo que se comunicó a la actora no fue la imposibilidad de readmitirla entonces, sino simplemente el criterio empresarial de haberse extinguido el contrato años atrás, en razón al carácter de interinidad que tuvo en su día la contratación», siendo, asimismo, de notar que la solicitud de la actora no se basó en la promulgación de la C.E. y en el consiguiente carácter discriminatorio de su excedencia, sino, como ella misma afirma, en el estricto cumplimiento de la norma, pues el fallecimiento de su marido la había convertido en cabeza de familia. Parece, pues, en suma razonable la aplicación que el Tribunal hizo de la doctrina reiteradamente sostenida.

Tercero.- Conviene también decir que en estos casos no es paradójico o contradictorio el calificar como despido a una declaración que afirma la extinción del contrato años atrás, pues lo que importa, a los fines que estamos analizando, es la voluntad empresarial de dar por extinguida la relación, sin que posea trascendencia que sea un auténtico acto de despido o consista simplemente en la afirmación de que la relación se ha extinguido por alguna de las causas previstas en la ley. Y así, cuando el empresario entiende extinguida la relación laboral por ser un contrato de interinidad, tanto si ello es cierto como no, la acción a ejercitar es la de despido, en el plazo de caducidad de veinte días, como expresa con claridad el art. 59.3 del Estatuto de los Trabajadores, y, ejercitada la acción, al Magistrado corresponde pronunciarse sobre la causa de extinción, bien en sentido afirmativo, o por contra, si se entiende que el contrato no era de interinidad, el acto empresarial se entenderá como despido en sentido estricto y el Magistrado declarará su improcedencia o su nulidad,

pero siempre, en cuanto al ejercicio de la acción, lo trascendente es la voluntad expresada y existente en todos los casos.

Cualquier oposición fundada a las resoluciones judiciales que se impugnan solo puede basarse en una distinta apreciación de los hechos, en una diferente valoración del significado de la negativa empresarial al reingreso, o en una concepción diversa sobre el tipo de acción a ejercer frente a tal negativa, cuestiones todas ellas sobre las que se han pronunciado de forma razonada los Tribunales ordinarios en ejercicio legítimo de su exclusiva competencia.

Cuarto.- Así pues, apreciada y fundamentada por el Tribunal Central de Trabajo la existencia de la caducidad, es claro que no se vulnera el derecho de tutela judicial efectiva por que se omita el análisis del motivo de suplicación que pretendía negar la interinidad en virtud de la cual el Magistrado de Trabajo desestimó la demanda.

Quinto.- Finalmente habremos de referirnos a algo que parece desprenderse de las alegaciones de la recurrente en amparo, en el sentido de la incompatibilidad que ha de reconocerse entre el ejercicio de un derecho fundamental y la caducidad, o, equivalentemente, la imposibilidad de reconverir lo que es una negativa al ejercicio de un derecho fundamental, en un despido, y lo que es una reclamación de reparación de la inconstitucionalidad en una acción de despido.

A este respecto, cabe recordar lo declarado por este Tribunal Constitucional en su Sentencia de 14 de febrero de 1983 (y de acuerdo con ésta, en el Auto de 3 de octubre de 1984), en el sentido de que si bien es cierto que los derechos fundamentales son permanentes e imprescriptibles, ello es compatible con que para reaccionar frente a cada lesión concreta el ordenamiento limite temporalmente la vida de la correspondiente acción, siendo de notar que en el caso presente no se trata de la sustitución de un plazo prescriptivo de tres años por uno de caducidad de veinte días, sin que pueda, pues, afirmarse que la existencia de un plazo de caducidad sea incompatible con la alegación de un derecho fundamental, debiendo destacarse como significativo lo que ya tenemos expuesto en orden a que la reclamante no solicitó de la Magistratura la reparación de la vulneración de un derecho fundamental, sino que instó la estricta aplicación de la norma que preveía su reingreso al erigirse en cabeza de familia, por lo que la reclamación extrajudicial y la acción ejercitada eran ajenas al derecho fundamental, más, aunque así no fuera, el hecho es que la consideración de la negativa empresarial como despido y la exigencia del ejercicio de la correspondiente acción en el plazo de caducidad de veinte días no impiden en modo alguno el planteamiento y la reparación del derecho fundamental.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por doña Florencia Boissier Pérez.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1985, de 5 de febrero

Recurso de amparo. Derechos fundamentales.

Imprescriptibilidad. Principio de igualdad.

Derecho a la tutela judicial efectiva. Contrato laboral.

Interinidad. Caducidad de la acción.

A) Objeto

La sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto contra las sentencias de la Magistratura de Trabajo número 2 de las Palmas de Gran Canaria de 19 de febrero de 1982 y del Tribunal Central de Trabajo de 9 de marzo de 1984.

La recurrente prestó servicios en la Caja Insular de Ahorros y Monte de Piedad de Gran Canaria, pasando a la situación de excedencia forzosa por matrimonio de conformidad con la Reglamentación Nacional de Trabajo de Cajas de Ahorros vigente en aquel momento. Fallecido su marido solicitó el reintegro en la Caja recibiendo verbalmente una respuesta denegatoria. Recurrida dicha denegación ante la jurisdicción social los órganos de ésta desestimaron la demanda, al entender que realmente se había producido un despido, habiendo caducado la acción de la afectada, ya que se estima que el plazo correspondiente a la misma sería el derivado de un despido y no el de un reintegro.

B) Antecedentes

La recurrente estima discriminatoria la obligación de solicitar la excedencia por matrimonio, establecida por la Reglamentación Nacional de Trabajo de Cajas de Ahorros, conculcándose el principio de igualdad y no discriminación recogido en la Constitución. Igualmente se combate la caducidad de la acción al entender que el plazo sería el que correspondería a un reintegro.

El Ministerio Fiscal, sobre la base de la jurisprudencia constitucional sostiene que la eficacia derogatoria de la Constitución en relación con las cláusulas discriminatorias juega en relación con las relaciones laborales suspendidas, pero no en relación con las extinguidas, sin que en ningún caso pueda admitirse que la Constitución resulte de aplicación a situaciones jurídicas agotadas antes de su entrada en vigor, jugando únicamente respecto de situaciones que si bien se han iniciado con anterioridad a la misma, siguen vivas en el momento de su entrada en vigor.

Por otra parte entiende que el plazo de caducidad de la acción es el que corresponde a una acción por despido.

Por su parte la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura pone de manifiesto que la situación laboral de la trabajadora era de interinidad, circunstancia que representa una situación de provisionalidad en el puesto de trabajo, que de ninguna manera y por la voluntad de la persona que en esas condiciones se encuentra puede permitir convertirla en empleada de plantilla, concluyéndose en última instancia que la recurrente sufrió una extinción de su relación laboral de interinidad, siendo la caducidad algo indubitado, conforme fue analizado minuciosamente por la jurisdicción social.

C) Fundamentos jurídicos

Las sentencias impugnadas, al igual que la demanda planteada en la jurisdicción social adolecen de falta de toda referencia a discriminación alguna, de modo que mal pudo haberse violado el derecho a la igualdad.

En relación con la falta de resolución por los órganos de la jurisdicción laboral sobre la situación laboral de la demandante, debe señalarse que, dictada por aquellos una sentencia desestimatoria, por acogimiento de una excepción, como es en este caso la apreciación de la caducidad de la acción, no se desconoce el derecho a la tutela judicial efectiva. Es de indicar igualmente, que estimando los órganos de la jurisdicción social que la relación que une a la ahora recurrente en amparo con la Caja es una relación de interinidad extinguida tiempo atrás, se aprecia la procedencia de aplicar el plazo de caducidad de la acción de despido a la petición de reincorporación, ya que lo relevante a efectos del enjuiciamiento es la voluntad empresarial de dar por extinguida la relación, estimándose suficientemente razonada la argumentación de los órganos jurisdiccionales en cuanto a la apreciación de los hechos, valoración de la negativa empresarial al reintegro y valoración del tipo de acción ejercida, siendo igualmente compatible con el carácter permanente e imprescriptible de los derechos fundamentales, la existencia de límites temporales de vida para la correspondiente acción que se pueda ejercitar para reaccionar contra las lesiones que contra los mismos se produzcan.

**Sentencia 124/1986, de 22 de octubre. Recurso de amparo.
Recurso de casación (BOE 18 noviembre 1986) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 692/1985, promovido por don Esteban y don Antonio Medina Jiménez, representados por el Procurador don Francisco Álvarez del Valle García, y defendidos por el Letrado don Raimundo Ignacio Cova Barroso, contra Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo que inadmite recurso de casación contra Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, y en el que han comparecido el Ministerio Fiscal, así como don Ignacio Feliciano Pérez, representado por el Procurador don Carlos José Navarro Gutiérrez, siendo Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, que expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

Primero.- Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 19 de julio de 1985, el Procurador don Francisco Álvarez del Valle García, en nombre de don Esteban y don Antonio Medina Jiménez, interpuso recurso de amparo contra Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 4 de junio de 1985, notificado el día 26 del mismo mes, en el recurso de casación núm. 1.143 de 1984, interpuesto contra Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, recaída en el rollo núm. 173/82, de apelación.

Segundo.- Se fundamenta la demanda en los siguientes hechos:

a) El Juzgado de Primera Instancia de Santa Cruz de La Palma dictó Sentencia, el 11 de junio de 1982, en juicio declarativo de mayor cuantía, Sentencia que fue apelada por la Caja de Ahorros Insular de La Palma y los ahora demandantes de amparo, siendo resuelta la apelación por otra de la Sala de lo Civil de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 15 de septiembre de 1983.

b) Los señores Medina Jiménez anunciaron su intención de interponer recurso de casación contra esta última Sentencia el 20 de septiembre de 1983, teniendo la Sala por preparado el recurso el 11 de julio de 1984, y emplazando seguidamente a los recurrentes ante el Tribunal Supremo. Estos interpusieron el recurso de casación el 16 de octubre de 1984, conforme a lo dispuesto en la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, operada por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, que había entrado en vigor el 1 de septiembre.

c) Opuestos el Ministerio Fiscal y la representación de la Caja de Ahorros Insular de La Palma a la admisión del recurso, el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo ahora impugnado resolvió no haber lugar a la admisión del mismo, por no haberse formalizado conforme a lo dispuesto en el texto de la Ley de Enjuiciamiento Civil, anterior a la citada reforma e incurrir por tanto en la causa a que se refiere el art. 1.729. 4.º, en relación con el 1.720, párrafo primero, de la Ley procesal aplicable.

Tercero.- Consideran los solicitantes de amparo que el Auto recurrido les genera una clara indefensión, en infracción de lo dispuesto en el art. 24.1 de la Constitución, ya que, según la Disposición transitoria segunda de la Ley 34/1984, de 6 de agosto, los recursos que se interpongan a partir de su entrada en vigor han de formalizarse conforme a las modificaciones que introduce en el texto de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que sea posible referir el momento de aplicación de la nueva normativa al instante de la preparación del recurso, de manera que los preparados conforme a la Ley anterior deban interponerse de acuerdo con ella, pues la propia Ley de Enjuiciamiento Civil distingue claramente entre preparación e interposición del recurso de casación, aparte que la interpretación del Tribunal Supremo constituye, en cierto modo, un fraude de ley, que pretende eludir la aplicación de las nuevas normas procesales, que son más favorables a los recurrentes y liberadoras de determinadas restricciones de la Ley anterior.

En consecuencia, solicitan de este Tribunal que declare la nulidad de la resolución judicial recurrida y que proceda la aplicación de la Ley 34/1984 al recurso de casación interpuesto.

Cuarto.- Por providencia de 9 de octubre de 1985, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo formulada por el Procurador don Francisco Álvarez del Valle, en nombre de los señores Medina Jiménez y, de acuerdo con el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dirigir comunicación al Tribunal Supremo a fin de que remitiese las correspondientes actuaciones y se emplazase a quienes hubieran sido parte en las mismas.

Quinto.- El 31 de octubre de 1985 se recibió del Tribunal Supremo el rollo de Sala, comunicándose al mismo tiempo haberse remitido orden a la Audiencia de Santa Cruz de Tenerife, para que emplazase a las partes litigantes.

El 20 de noviembre siguiente compareció el Procurador don Carlos José Navarro Gutiérrez, en nombre de don Ignacio Feliciano Pérez, declarando haber sido parte en las actuaciones precedentes y solicitando se le tuviera por comparecido, como parte demandada, en el presente recurso de amparo.

El 19 de diciembre de 1985 se interesó de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife la pronta remisión de las antedichas diligencias de emplazamiento, recibíendose posteriormente escrito de dicha Audiencia por el que se comunica que las diligencias de emplazamiento a todos los recurridos para comparecer ante este Tribunal fueron remitidas al Tribunal Supremo en 9 de diciembre de 1985. El Presidente de la Sala Segunda de este Tribunal acordó entonces librar exhorto al Juzgado de Primera Instancia de Santa Cruz de La Palma a fin de que se procediese al emplazamiento de doña María Eugenia Feliciano Pérez y Caja de Ahorros Insular de La Palma, emplazamiento verificado por dicho Juzgado, sin que, transcurrido el plazo para la comparecencia, se haya personado ninguno de los emplazados.

Sexto.- El 4 de junio de 1986, la Sección Segunda de este Tribunal acordó tener por parte a don Ignacio Feliciano Pérez, acusar

(1) Corrección de errores BOE 10 diciembre 1986.

recibo al Tribunal Supremo de las actuaciones remitidas y dar vista de las mismas a la parte recurrente, al Ministerio Fiscal y a la parte demandada, para que pudieran presentar alegaciones en el plazo de veinte días, de conformidad con lo determinado en el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Séptimo.- Dentro del plazo concedido, el Ministerio Fiscal interesa la desestimación de la demanda de amparo, en virtud de las siguientes alegaciones: a) La Ley vincula el inicio del procedimiento del recurso de casación a la manifestación de voluntad en que consiste la llamada «preparación» de este recurso extraordinario, que constituye un auténtico acto de iniciación procesal. De ello se deduce que las demás fases de la casación no son, según la Ley de Enjuiciamiento Civil, sino el camino procesal que lleva a su resolución, sin que sea posible escindir la regulación de aquella fase inicial y la de las restantes, sometiendo a normativas diferentes, pues la regulación del recurso de casación ha de ser unitaria y comprensiva de su totalidad. b) La Ley 34/1984, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil ha introducido modificaciones en el recurso de casación y por ello se ha establecido en sus disposiciones transitorias, como principio fundamental, que la nueva normativa no se aplique a aquellos procesos o actuaciones procesales que tenían vida en el momento de su entrada en vigor, como se desprende de la primera de tales disposiciones, sin que este principio quede desvirtuado por lo que establece la disposición segunda, ya que ésta sólo permite aplicar la nueva normativa a los procesos impugnativos posteriores a su vigencia, «terminada la instancia en que se hallen», es decir, una vez dictada la resolución que pone fin al proceso principal, y al «interponer» los correspondientes recursos, expresión ésta que, referida a la multiplicidad de procesos impugnativos existentes, no puede aludir sino al momento inicial en que se manifiesta la voluntad de recurrir, que en la casación es el de la llamada «preparación» del recurso y no el de la llamada «interposición» del mismo, c) El derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 de la Constitución se satisface mediante una resolución fundada en Derecho, que puede ser de inadmisión siempre que concurra una causa legal para ello. Establecido un recurso, el mencionado derecho comprende el de utilizarlo de acuerdo con la ley, que es lo que se plantea en la presente demanda de amparo. Ello nos lleva al problema de cuál era la ley aplicable al caso concreto, problema de elección de normas procesales para su aplicación que corresponde a los Tribunales ordinarios y que debe ser resuelto de manera fundada en Derecho y no arbitraria. Pues bien, conforme a los razonamientos anteriormente expuestos, es claro que la elección de la norma aplicable realizada por el Tribunal Supremo es correcta, conforme a la disposición transitoria primera de la Ley de 6 de agosto de 1984, pues el recurso de casación se preparó o inició antes de la entrada en vigor de dicha Ley. Elegida la norma aplicable sin violación constitucional, la denegación del recurso interpuesto conforme a norma distinta se basa en una causa legal de inadmisión y, por tanto, satisface el contenido del art. 24 de la Constitución.

Octavo.- Por su parte, la representación de don Ignacio Feliciano Pérez alega que, promovidas las actuaciones correspondientes al recurso de casación interpuesto con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 34/1984, mediante el correspondiente escrito de preparación, las mismas debían haber continuado sustanciándose conforme a las normas vigentes al tiempo de su iniciación, como se deduce de la disposición transitoria primera de dicha Ley, conclusión ésta a la que también lleva la exégesis de la disposición transitoria segunda, de la que se deduce que se aplicará la nueva normativa procesal a los recursos que se interpongan desde su entrada en vigor, pero una vez «terminada la instancia en que se hallen», debiendo interpretarse la expresión «se

interpongan» en sentido lato, por referencia a toda clase de recursos, aludiendo al primer acto procesal de alzamiento contra una resolución judicial que pone término a una instancia, y no específicamente y en concreto a sólo el recurso de casación. Por ello, no puede entenderse contraria al art. 24.1 de la Constitución la exigencia por el Tribunal Supremo de la observancia de los requisitos formales imperantes en la legislación derogada relativos a la interposición del recurso de casación, entre los que se encuentran los de fundarse en los motivos de casación permitidos por dicha legislación antecedente, con cita expresa del precepto amparador de los mismos, así como del concepto de las infracciones denunciadas. A ello se añade que, si fuere aplicable la Ley 34/1984, como los demandantes estiman, el recurso de casación habría sido extemporáneo, al haberse interpuesto transcurridos los cuarenta días desde el emplazamiento que la nueva Ley establece con carácter general, incluso para los pleitos procedentes de Canarias. En virtud de lo cual, se solicita la desestimación del amparo impetrado, con expresa imposición de costas a los recurrentes.

Noveno.- No habiéndose recibido escrito de alegaciones de la parte recurrente, la Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 24 de septiembre de 1986, señaló para deliberación y fallo del presente recurso el día 22 de octubre de 1986.

II. Fundamentos jurídicos

Primero.- La cuestión planteada en el presente recurso de amparo se cifra a determinar si el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo recurrido produjo la indefensión del solicitante de amparo, en infracción del derecho fundamental que le reconoce el art. 24.1 de la Constitución, violación que aquél entiende producida al haber sido inadmitido el recurso de casación que interpuso en su día sobre la base de un motivo legalmente improcedente, que consiste en la formalización de dicho recurso conforme a un texto de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el posterior a la reforma introducida por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, que el recurrente considera aplicable, de acuerdo con lo establecido en la Disposición transitoria segunda de la citada Ley, aplicabilidad que se deniega en el Auto impugnado y que rechazan igualmente el Ministerio Fiscal y la parte demandada, que se oponen a las pretensiones del recurrente.

Segundo.- Esta misma cuestión ha sido examinada y resuelta, en un supuesto sustancialmente igual, por la Sentencia del Pleno de este Tribunal de 20 de junio de 1986, cuya doctrina es por ello, con las imprescindibles modificaciones derivadas de la especificidad del presente caso, aplicable a la resolución de este último.

Se reitera en la mencionada Sentencia que el derecho fundamental que proclama el art. 24.1 de la Constitución, comprende el de utilizar los recursos establecidos por la ley, incluso el de casación en materia civil, en los supuestos y con los requisitos legalmente previstos. Pero tal derecho no queda conculcado cuando un recurso interpuesto se inadmite por el órgano judicial competente en atención a la concurrencia de un motivo legal de inadmisión, siempre que la interpretación y aplicación del mismo al caso concreto, que corresponde a dicho órgano judicial, no sea injustificada o arbitraria.

Por lo que afecta a supuestos como el presente y al que se refiere la citada Sentencia de 20 de junio de 1986, se razona en ella, partiendo de la dificultad que entraña la interpretación de las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 34/1984, de 6 de agosto, en su aplicación al recurso de casación, que la realizada por la Sala Primera del Tribunal Supremo en una pluralidad de ca-

sos y que se expresa también en el Auto ahora recurrido, no es infundada —antes bien, resulta convincente— si se tiene en cuenta tanto el tenor literal de aquellas disposiciones transitorias como el verdadero carácter de iniciación del proceso impugnativo de casación que tiene la preparación de este recurso, lo que lógicamente comporta la unidad de regulación del mismo, a que alude el Ministerio Fiscal.

Por ello, y aunque no quepa imputar una falta de diligencia a la dirección letrada del recurrente en la identificación de la norma aplicable, la mera discrepancia sobre la aplicabilidad de uno u otro texto de la Ley de Enjuiciamiento Civil al recurso preparado con anterioridad e interpuesto con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 34/1984, no basta para estimar el recurso de amparo, pues es una cuestión que carece de contenido constitucional.

Tercero.— No obstante lo expuesto, el hecho de que la identificación de la normativa procesal aplicable efectuada por el Auto recurrido no sea inadecuada o incorrecta, no excluye que la decisión de inadmitir el correspondiente recurso de casación haya podido infringir el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del recurrente. Tal infracción se produce, como razona la reiterada Sentencia de 20 de junio último, en la medida en que el recurso hubiera podido admitirse igualmente, por su objeto y por los motivos en que se funda, conforme al texto de la Ley de Enjuiciamiento Civil que el Tribunal Supremo consideró aplicable, aunque faltase por cumplir algún requisito formal de los que aquella Ley impone, siempre que en el escrito de interposición hubieran quedado suficientemente cumplimentadas las finalidades de claridad y precisión que aquellos requisitos persiguen en atención a la correcta ordenación de las secuencias procesales y en garantías de la contraparte. Y ello porque no toda irregularidad formal puede erigirse en un obstáculo insalvable para la prosecución del proceso, como este Tribunal ha declarado repetidamente, sino que, por el contrario, el derecho constitucional a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales no puede ser comprometido u obstaculizado mediante la imposición de formalismos enervantes o acudiendo a interpretaciones de las normas que regulan las exigencias formales del proceso claramente desviadas del sentido propio de las mismas.

Cuarto.— En el presente caso, el recurso de casación inadmitido se interpuso contra una Sentencia dictada, en grado de apelación, por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en juicio declarativo ordinario de mayor cuantía, susceptible, por tanto, de ser impugnado en casación, de acuerdo con el art. 1.689.1.º del texto de la Ley de Enjuiciamiento Civil anterior a la última reforma y que el Tribunal Supremo consideró aplicable y dentro del término de comparecencia señalado por dicha Ley (art. 1.701) para los pleitos procedentes de Canarias. El recurso se fundó en tres motivos, expuestos separadamente: El primero de ellos, al amparo del número 4.º del art. 1.692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil actualmente en vigor, por error en la apreciación de la prueba basado en documento obrante en autos; el segundo, fundado en el apartado 5.º del art. 1.692 de la misma Ley, «por estimarse infringido, por no aplicación el art. 38 de la Ley Hipotecaria y la jurisprudencia que lo interpreta», y el tercero, también fundado en el apartado 5.º del art. 1.692, «por estimarse infringido, por violación, el art. 1.902 del Código Civil».

Por su parte, el Auto ahora recurrido, declara la inadmisión del recurso de casación formulado «por imperativo del art. 1.729, causa cuarta, en relación con el 1.720, párrafo primero de la Ley Procesal en su precedente redacción». Pero, si se tiene en cuenta que los recurrentes citaron con precisión y claridad las leyes que estimaban infringidas y aun, en el encabezamiento de los motivos segundo y tercero, el concepto en que lo han sido, como exigen los preceptos procesales aludidos en el Auto impugnado, es evidente que la verdadera causa de inadmisión del recurso de casación no es otra que la de haber citado los apartados del art. 1.692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en los que se fundamenta el recurso, conforme a los ordinales del texto de la Ley de Enjuiciamiento Civil posterior a la reformada de 1984, en vez de conforme a los del texto anterior. Pero, puesto que es claro que este simple error formal del recurrente tiene su origen en las dificultades de interpretación de las Disposiciones transitorias de la Ley 34/1984, así como que no puede estimarse que esta diferencia en la cita de los apartados del art. 1.692 indujera a confusión a la Sala ni a la dirección letrada de la contraparte, tratándose de un error fácilmente advertible y, en su caso, reparable, es preciso concluir, en el sentido ya expuesto por la meritada Sentencia de 20 de junio de 1986 que, dadas las circunstancias concurrentes, el respeto al derecho reconocido en el art. 24.1 de la Constitución imponía al órgano judicial suplir mediante una interpretación posible y favorable al ejercicio de la acción impugnativa, el imperfecto o erróneo cumplimiento de los requisitos formales impuestos por la Ley de Enjuiciamiento Civil, asegurando así la primacía del mencionado derecho fundamental. Al no haberlo así, el Auto impugnado en este recurso de amparo incurrió, por excesivo formalismo, en violación de aquel derecho, cuyo restablecimiento exige declarar su nulidad, para que la Sala Primera del Tribunal Supremo vuelva a considerar y, en su caso, resolver sobre la admisibilidad del recurso de casación interpuesto, sin tener en cuenta los defectos meramente formales que derivan de la incorrecta apreciación por el recurrente de la normativa procesal aplicable.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Esteban y don Antonio Medina Jiménez y, en consecuencia:

1.º Anular el Auto de la Sala Primera (de lo Civil) del Tribunal Supremo, de 4 de junio de 1985.

2.º Reconocer al recurrente su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

3.º Retrotraer las actuaciones en el recurso de casación 1143/84 al momento procesal inmediatamente anterior al Auto anulado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 124/1986, de 22 de octubre

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Recurso de casación. Presentación. Formalización. Requisitos. Admisión. Interpretación de normas.

A) Objeto

La sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 4 de junio de 1985 que inadmite, por no haberse interpuesto conforme a lo establecido en la legislación de enjuiciamiento civil aplicable, el recurso de casación contra la Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 15 de septiembre de 1983, que resolvió la apelación planteada, además de por los recurrentes en amparo, por la Caja de Ahorros Insular de Las Palmas contra la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia de Santa Cruz de la Palma, de fecha 11 de junio de 1982, recaída a juicio declarativo de mayor cuantía.

B) Antecedentes

La parte recurrente estima que se ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva, produciéndose indefensión, ya que considera que al haber tenido lugar en la fase de interposición del recurso de casación, la entrada en vigor de una reforma de la normativa procesal, que entre otros aspectos modificó la regulación del citado recurso, estableciendo al respecto que los recursos que se interpusieran a partir de su entrada en vigor se formalizarían conforme a las previsiones contenidas en la misma, lo que efectivamente se hizo, de ningún modo se entendió que debiera tomarse como punto temporal de referencia para determinar el precepto aplicable el de preparación del recurso, y sí el de formalización, lo que determinó que por la recurrente se tomase en consideración lo dispuesto en la reforma procesal.

El Ministerio Fiscal interesó la desestimación del recurso de amparo, ya que estima que conforme a la legislación procesal civil se vincula el inicio del procedimiento de casación a la denominada preparación del mismo, como instante en que se manifiesta la voluntad de recurrir.

Igualmente estima que por las normas contenidas en la reforma procesal de referencia se sigue el citado criterio, ya que al establecerse que las nuevas normas se apliquen a los procesos impugnativos posteriores a su vigencia, debe entenderse que tomará por referencia al momento inicial en que se manifestó la voluntad de recurrir el de la preparación del recurso.

Por último señala que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface igualmente mediante una resolución fundada en derecho, que puede ser perfectamente de inadmisión como ocurre en el presente supuesto.

C) Fundamentos jurídicos

El Tribunal Constitucional declara que el derecho fundamental invocado comprende el derecho a utilizar los recursos establecidos por ley en los supuestos y con los requisitos previstos, sin que tal derecho quede conculcado en los supuestos de inadmisión, en atención a la concurrencia de algún motivo legal y siempre que la interpretación y aplicación del mismo no resulte arbitraria e injustificada.

Igualmente debe tenerse en cuenta que la mera discrepancia en cuanto al texto legal vigente en el tiempo que resulta de aplicación, no sirve de fundamento sin más para entender violado el derecho fundamental, máxime cuando el tenor de las disposiciones transitorias que hubieran de permitir la resolución de la cuestión en sede jurisdiccional civil eran complejas y cuando adicionalmente en el caso del recurso de casación debe reconocerse a la preparación el carácter de momento iniciático del mismo.

No obstante lo anterior la admisión del recurso por su objeto y por los motivos en que se basa se hubiera podido producir conforme al tenor del texto legal aplicado por el Tribunal Supremo en el auto recurrido en amparo, dado que no toda irregularidad formal debe dar lugar a la no prosecución del proceso, máxime cuando hubieren quedado suficientemente cumplimentadas las finalidades de claridad y precisión que los requisitos exigidos por la ley persiguen en atención a la correcta ordenación de las secuencias procesales, como ocurre en el presente caso, en el que se citaron con precisión y claridad las disposiciones infringidas e incluso el concepto en que lo fueron, de modo que en última instancia la verdadera causa de inadmisión consistió en citar los apartados del artículo de la Ley en que se funda el recurso de casación, conforme a las disposiciones del texto resultante de la reforma, en lugar de conforme al texto anterior, es decir en un mero error formal producto de la dificultad de interpretación de las disposiciones de aplicación al caso, que de ninguna forma pudo inducir a error a la Sala, ni a la otra parte procesal, razón por la cual se estima el recurso de amparo.

Sentencia 18/1987, de 16 de febrero. Recurso de amparo. Derecho de acceso a un cargo (BOE 4 de marzo 1987) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 980/1985, promovido por don Aquilino de Felipe Sánchez, representado por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Aguilar Fernández, contra la resolución de 27 de noviembre de 1984 del Director General de Correos y Telecomunicaciones, Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal de Ahorros, y contra la Sentencia núm. 160 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, de 15 de octubre de 1985. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Don Ignacio Aguilar Fernández, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Aquilino de Felipe Sánchez, promueve, con fecha 7 de noviembre de 1985, recurso de amparo constitucional contra la resolución del Director General de Correos y Telecomunicaciones, Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal de Ahorros, de 27 de noviembre de 1984, que nombra Jefe de Operaciones de la Delegación Provincial de la Caja Postal de Ahorros de Cáceres a don Rufino Romero Reyes, y contra la Sentencia núm. 160 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres de fecha 15 de octubre de 1985, relativa al mismo nombramiento por violación del principio de igualdad ante la Ley, reconocido en el art. 14 de la Constitución Española.

2. El recurrente, funcionario del Cuerpo de Gestión Postal y Telecomunicación, expone como fundamentos de hecho de su demanda, que en la Delegación de la Caja Postal de Cáceres se creó el puesto de Jefe de Operaciones, procediéndose a designar a su titular mediante el sistema de designación directa por el Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal. Ahora bien, la norma para la provisión de puestos de trabajo en la Caja Postal de Ahorros (Circular de 10 de septiembre de 1984, que desarrolla la Orden de 28 de agosto del mismo año) sólo preveía la libre designación para determinados puestos (norma tercera de la Circular), pero no para los demás, que deberán ser cubiertos mediante concurso de méritos. En este caso, se encuentra el de Jefe de Operaciones de la Delegación de Cáceres, pese a lo cual, para su provisión no se ha realizado concurso, ni se ha publicado éste en el «Boletín Oficial de Correos y Telecomunicaciones», como exige la norma cuarta de la Circular citada.

Esta Circular establece en su norma novena, con carácter excepcional y transitorio, la no obligación del concurso de méritos y su publicación, excepción que ha servido para adjudicar de forma directa y discriminatoria 400 puestos de Jefaturas, sin cumplir los requisitos establecidos en la mencionada norma cuarta de la Circular de 10 de septiembre de 1984, ni las exigencias que derivan del art. 20.1 a) y b) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que indican la obligatoriedad del concurso y la publicidad.

El hoy demandante, frente al nombramiento efectuado, formuló la correspondiente reclamación y el preceptivo recurso de reposición, y, tras su desestimación, interpuso demanda ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Cáceres, que dictó Sentencia desestimando el recurso entablado y confirmando el nombramiento efectuado.

3. Fundamenta el recurrente su demanda de amparo indicando que se solicita respecto a la violación del derecho fundamental a la igualdad que ha tenido lugar mediante la actuación administrativa que se impugna. El principio de igualdad, proclamado en el art. 14 de la Constitución, debe relacionarse con el art. 1.1 de la misma, que proclama la igualdad como un valor superior del ordenamiento; con el art. 9.2; con el art. 53.1, y con el art. 23.2, que establece el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos; y, finalmente, con otros preceptos constitucionales, como los arts. 31, 32 y 103, que concretan el principio de igualdad en el ámbito de determinadas relaciones. Este principio implica la prohibición de tratamientos arbitrariamente desiguales; y esa prohibición general reviste una especial intensidad cuando la diferenciación de trato se impone *in peius* contra un colectivo determinado con base en alguna de las consideraciones previstas en el propio art. 14 de la Constitución. Pues bien, sin duda este artículo ha sido vulnerado, ya que no se efectuó el nombramiento de Jefe de Operaciones en la Delegación de la Caja Postal en Cáceres mediante concurso de méritos, y no existió tampoco el anuncio y publicidad del mismo, como establece la norma novena de las dictadas por el Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal de 10 de septiembre de 1984 y el art. 20.1 a) y b) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Y, en consecuencia, la norma novena de esa Circular es inconstitucional, por cuanto establece la excepcionalidad de publicidad y concurso, aunque lo haga de forma extraordinaria y transitoria.

La resolución desestimatoria del recurso de reposición viola también el principio de igualdad, ya que el art. 7.1.2 de la Orden sobre Régimen de Personal de 29 de marzo de 1973, que desarrolla las normas del Estatuto de la Caja Postal aprobado por Decreto 2121/1972, de 21 de julio, exige el concurso de méritos y la convocatoria para la provisión de puestos de trabajo. Dicha resolución no se ajusta, por otro lado, a la verdad, ya que la nueva estructura de la Caja creada por el Real Decreto 1287/1984, de 20 de junio, ha venido a generar, aproximadamente, unos 400 nuevos puestos de trabajo de Jefatura con nivel de complemento de destino. Puestos a los que no han tenido opción los funcionarios de Correos y Telecomunicación, de los que se nutre la Caja Postal de Ahorros, y si los funcionarios destinados ya a la misma, sin el cumplimiento de los requisitos de concurso y publicidad.

En cuanto a la Sentencia de la Audiencia Territorial de Cáceres, viene a poner en relación la norma novena de la Circular de 10 de septiembre de 1984 con el art. 20.1 a) y b) de la Ley 30/1984, y llega a la conclusión de que la resolución que se impugna es conforme a Derecho. Pero resulta claro que la norma novena que aquí se cuestiona queda sancionada de nulidad por el art. 14 de la Constitución, así como la Disposición final primera del Estatuto de la Caja Postal de 21 de julio de 1972 y la Orden ministerial de 29 de marzo de

(1) Corrección de errores. BOE 24 marzo 1987.

1973, que han servido de fundamento, tanto a la Administración como a la Sala de lo Contencioso para habilitar jurídicamente la precitada norma novena. Al desestimar la pretensión del hoy recurrente, la resolución desestimatoria del Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal y la Sentencia de la Audiencia Territorial han violado el art. 14 de la Constitución.

4. Por todo ello suplica se otorgue el amparo solicitado y, con revocación de la Sentencia de la Audiencia Territorial, se proceda a declarar nula de pleno Derecho la resolución del Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal de Ahorros de 7 de noviembre de 1984, que nombra a don Rufino Romero Reyes Jefe de Operaciones de la Delegación de Cáceres, así como que se proceda también a declarar la nulidad de la norma novena de la Circular del Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal de 10 de septiembre de 1984, por violar el art. 14 de la C.E.

5. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 27 de noviembre de 1985, acordó conceder al recurrente un plazo de diez días para subsanar el defecto procesal consistente en no acompañar a la demanda la copia, traslado o certificación de las resoluciones recaídas en el procedimiento administrativo y, en concreto, de la resolución de 27 de noviembre de 1984 y de la que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra ella, de acuerdo con lo establecido en el art. 49.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). El día 18 del mismo mes la Sección acordó conceder nuevo plazo de diez días para completar la documentación aportada, lo que llevó a cabo el recurrente el 31 de diciembre de 1985. En providencia de 29 de enero de 1986, la Sección acordó admitir a trámite la demanda de amparo, así como requerir atentamente a la Jefatura Provincial de Comunicaciones de Cáceres y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres para que, en el plazo de diez días, remitiesen las actuaciones originales relativas a las decisiones impugnadas, o testimonio de ellas, acordó igualmente que por la citada autoridad judicial se emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a fin de que pudieran personarse en el proceso constitucional. Recibidas las actuaciones, la Sección acordó dar vista de las mismas al recurrente, Ministerio Fiscal y Letrado del Estado, a fin de que, dentro del plazo de veinte días, formularan las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. El recurrente, en escrito de 21 de abril de 1986, hace constar que no se ha aportado por la Jefatura Provincial de Comunicaciones de Cáceres el expediente solicitado por la Sala, por lo que se suplica a la misma recabe, si lo estima oportuno, el expediente por el que se nombró a don Rufino Romero Reyes Jefe de Operaciones de la Dirección Provincial de la Caja Postal de Ahorros de Cáceres. Manifiesta, asimismo, que no estima necesario formular nuevas alegaciones.

La Sección Cuarta de este Tribunal, en providencia de 23 de abril siguiente, acordó librar comunicación al Director General de Correos y Telecomunicaciones, Presidente del Consejo de la Caja Postal de Ahorros, a fin de que, en el plazo de cinco días, remitiese testimonio del expediente administrativo a que el recurrente hizo mención; lo que fue cumplimentado el día 6 de mayo de 1986. El día 14 siguiente, la Sección acordó conceder al recurrente, Letrado del Estado y Ministerio Fiscal, nuevo plazo de diez días para que, a la vista del expediente aportado, pudiera formular, en relación al mismo, las alegaciones que estimasen pertinentes.

7. El Letrado del Estado en sus alegaciones señala, con carácter previo, que el recurrente amplía el objeto del recurso de amparo respecto del contenido propio del precedente recurso contencioso-administrativo, en el sentido de incluir no sólo una petición de anulación de la provisión del puesto de trabajo de que se trata, sino que también extiende esa petición al punto 9.º de la Circular de 10 de sep-

tiembre de 1984, que no había sido objeto de impugnación en la vía judicial precedente; siendo necesario restringir el objeto del recurso a los extremos respecto de los que se ha agotado dicha vía.

Prosigue el Letrado del Estado analizando si el acto recurrido merece la concepción de acto del poder público en el sentido del art. 41.2 de la LOTC. Aun cuando la Caja Postal de Ahorros reviste un componente formal administrativizado, como muestra su definición estatutaria de institución de Derecho público (art. 1 del Decreto de 21 de julio de 1972), sus fines son perfecta y absolutamente asimilables a los de cualquier entidad social e incluso privada de ahorro.

El ámbito del recurso de amparo no puede definirse en función del nomen iuris o de la calificación de un sujeto o un órgano como público o como privado, sino atendiendo a si el acto participa de alguna manera en el poder de imperio derivado de la soberanía del Estado que se caracteriza por la titularidad de facultades o competencias exorbitantes y exclusivas. Pues bien, un examen de las funciones de la Caja Postal muestra que esta institución se mueve en el puro campo financiero del crédito y el ahorro, sin ninguna diferencia visible respecto de las restantes Cajas de Ahorros de naturaleza privada o de las instituciones bancarias en general. La Caja de Ahorros no es una entidad que participe de ningún poder exorbitante, sino que despliega su actuación en el mercado con modos y formas propios de un comerciante particular. Y los aspectos organizativos internos no pueden aislarse del contexto principal de la institución en el que los fines y sobre todo el dato de la participación en el poder de imperio asumen, lógicamente, una posición prevalente. La Caja Postal es realmente una entidad financiera propiedad del Estado, que actúa en el tráfico bancario con plena individualización de cuentas y riesgos, y que debe aspirar a merecer un trato no diferente al que tendría derecho a obtener cualquier entidad bancaria o de ahorro. Y si contra las decisiones de éstas, en extremos semejantes al hoy tratado, se ha de llegar a la conclusión de excluirlas del amparo, la Caja Postal debe merecer igual tratamiento.

Pasa en este punto el Letrado del Estado a examinar el carácter «constitucional» de la relación jurídica controvertida. A este respecto, recuerda que el recurso de amparo no puede desplazar el efecto de constituir una nueva instancia procesal, y que se encuentra llamado a cubrir exclusivamente infracciones directas de las normas constitucionales que tutelan libertades públicas. Pues bien, la pregunta que late en el fondo de este recurso atiene a la simple cuestión de si tiene el derecho el recurrente a que el puesto de jefe de operaciones de la sucursal bancaria de Cáceres se provea por convocatoria pública previo anuncio de la misma, pregunta a la que habría de responderse, no desde la legislación ordinaria, sino desde la Constitución misma. La violación de los trámites establecidos en una institución bancaria privada, o en una institución del mismo tipo creada por el Estado, para seleccionar a su personal según un régimen de concurrencia pública podría ser una infracción jurídica, pero difícilmente podría presentarse como una infracción constitucional, porque no toda infracción jurídica puede reconducirse a una lesión de derechos fundamentales.

Por lo que afecta al derecho a acceder a un cometido público, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el art. 23 de la C.E., que se refiere a los cargos públicos de representación política; y el art. 103.3 de la misma norma, que regula específicamente el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, que únicamente pueda predicarse de las funciones públicas propiamente dichas, esto es, en las que se presupone una forma de ejercicio de un poder de imperio y no en los casos de funciones desarrolladas como consecuencia de una iniciativa pública en actividades económicas privadas. Bajo esta hipótesis, la problemática de este recurso se centraría, no en una cuestión de acceso a la función

pública (puesto que esta expresión no conviene a las funciones de la Caja de Ahorros), sino en una cuestión estatutaria del personal de Correos, cuestión ésta de índole evidentemente infraconstitucional. También ha de tenerse en cuenta, a este respecto, lo dispuesto en el art. 14 de la C.E., pero el recurrente no aduce ninguna razón de fondo que permita apreciar las razones de mérito o capacidad que pudieran haber concurrido para su designación preferente. Realmente, continúa el Letrado del Estado, el procedimiento adquiere un relieve secundario cuando las posibilidades de elección no se encuentran limitadas a unas normas o criterios prefijados y, sobre todo, cuando la queja no denuncia siquiera haber quedado infringidos: La posible comisión de irregularidades de signo formal, sin elementos de juicio que permitan vislumbrar una lesión sustantiva no son bastantes para entender ocurrida una lesión del derecho de igualdad invocado como lesionado.

Procede a continuación el Letrado del Estado a analizar los preceptos de Derecho ordinario que reglamentan el ingreso en la Caja Postal de Ahorros, especialmente el Decreto de 21 de julio de 1972, la Orden de 29 de marzo de 1973, y señala que, aunque tal reglamentación parece delimitar una forma de reserva de los puestos de aquella para los funcionarios de Correos, un análisis más datarido muestra que los órganos de gobierno de la Caja pueden acordar la contratación directa con respecto a personal ajeno. Y, por otro lado, y dentro de la selección referida a los funcionarios de Correos, cabe la regla del concurso, la de cualquier otra prueba selectiva o la libre designación, sin otro requisito previo que el de que los puestos cubiertos por este procedimiento sean determinados previamente por el Presidente del Consejo de Administración. Tal es la hipótesis que encarna la Circular de 10 de septiembre de 1984, que se encuentra cubierta por lo previsto en el art. 7 de la Orden ministerial de 1973. Esta Circular, como ha entendido la Audiencia Territorial de Cáceres, no entra en colisión con lo dispuesto en los arts. 20.1 a) y b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, para la Reforma de la Función Pública, ya que tiene suficiente cobertura en el art. 1.2 de esta última, que prevé la adición de norma específica para adecuar la Ley a las particularidades del personal de los servicios postales y de telecomunicación. Por todo lo cual, suplica el Letrado del Estado se desestime el recurso de amparo interpuesto.

8. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, en escrito de alegaciones de 21 de abril de 1986, manifiesta que el recurso se inscribe exclusivamente dentro de los supuestos del art. 43 de la LOTC, sin que pueda extenderse a la norma 9.ª del Régimen de Provisión de puestos de Trabajo de la Caja Postal de Ahorros, que no fue impugnada ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Real Decreto 1287/1984, de 20 de junio, y la Orden ministerial de 20 de agosto regulan la organización actual de la Caja Postal de Ahorros. El régimen de personal vigente (regulado por la Orden de 29 de marzo de 1973 y el Régimen citado) prevé dos formas de provisión por libre designación: Una por designación directa, y otra mediante concurso de méritos. Sin embargo, y con carácter excepcional y transitorio, la norma 9.ª del Régimen de provisión de puestos de trabajo permite que las unidades que integran el nuevo organigrama sean provistas por libre designación directa, entre el personal que ya viene realizando funciones acordes en las oficinas de la Caja. Y es aquí donde encuentra el actor la tacha constitucional que denuncia.

Pues bien, en el caso presente, no se ha producido un nombramiento nuevo, para cubrir una vacante existente, sino que se ha acomodado a un funcionario, que estaba destinado en las oficinas de la Caja, a la nueva estructura orgánica de la misma. En realidad puede decirse que no se ha provisto ningún puesto, sino que los funcionarios que ya estaban trabajando han sido objeto de un reajuste para ordenar sus funciones al organigrama actual; es decir,

que estamos ante un mero cambio de denominación del puesto de trabajo. Si es así, no puede en rigor decirse que exista un nombramiento que haya supuesto una infracción del sistema general contemplado en las disposiciones referentes a la provisión de puestos por libre designación, pues, en puridad, no ha existido nombramiento. Lo que no se puede pretender es que el nuevo organigrama determine el cese de todos los funcionarios para hacer una convocatoria general. Si el nombramiento, que fue lo único recurrido en el proceso previo, no lesiona la igualdad, porque ésta no entra en juego, pues no se trataba de la provisión de un nuevo puesto, no puede plantearse in abstracto la inconstitucionalidad de la indicada regla o norma 9.ª que no ha tenido aplicación. Por lo que el Ministerio Fiscal interesa la desestimación del amparo solicitado.

9. Con fechas, respectivamente, de 2 y 3 de junio de 1986, el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado manifiestan en sendos escritos que, a la vista del expediente remitido por la Caja Postal, se ratifican en sus alegaciones.

10. Por providencia de 4 de febrero de 1987, se fija el día 11 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. A efectos de resolver sobre la demanda de amparo presentada por don Aquilino de Felipe Sánchez, resulta necesario, primeramente, precisar los términos en que se plantea, y sobre los que ha de pronunciarse este Tribunal. Y, a este respecto, ha de señalarse que, si bien el recurrente dirige su impugnación contra dos resoluciones administrativas, esto es, la resolución de 7 de noviembre de 1984 del Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal de Ahorros por la que se nombra al Jefe de Operaciones de dicha Caja en la Delegación de Cáceres, y, en segundo lugar, la norma 9.ª, de la Circular de 10 de septiembre de 1984, el pronunciamiento de este Tribunal ha de limitarse en principio a la primera de ellas, puesto que la citada norma 9.ª como pone expresamente de relieve el Letrado del Estado, no ha sido objeto de impugnación por el recurrente en la vía judicial precedente; por lo que, de acuerdo con lo previsto en el art. 43 de la LOTC, no puede configurarse como objeto autónomo por sí mismo, del presente recurso de amparo, sin perjuicio de que este Tribunal pueda pronunciarse sobre ella si así lo exigiera el objeto principal del recurso.

2. Se ve éste, pues, limitado a la determinación de si la resolución del Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal de Ahorros de 7 de noviembre de 1984 vulnera derechos del recurrente reconocidos en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución Española. Y para decidir sobre ello es preciso antes despejar la duda que plantea el Letrado del Estado sobre sí, respecto a tal resolución, nos encontramos ante un acto de un poder público, en el sentido de lo dispuesto en el art. 41.2 de la LOTC, dada la peculiar naturaleza y funciones de la Caja Postal de Ahorros. Pues bien, sean cuales fueren esa naturaleza y funciones, no cabe duda que el nombramiento de un empleado de la Caja Postal del que trae causa el presente procedimiento es expresión de una potestad pública, la del Presidente del Consejo de Administración de la CPA de ejercer la superior dirección y gobierno del personal de la Caja, y de proveer los puestos de trabajo de la misma, según la orden sobre Régimen de Personal de 29 de marzo de 1973, potestad que ha de actuarse según lo dispuesto en dicha disposición, en el Estatuto de la Caja de 21 de julio de 1972 (Decreto 2121/1977, de esa fecha) y disposiciones administrativas que lo complementan, y que produce los efectos administrativos previstos, entre otras normas, por el art. 6.2 de ese Estatuto. Se trata, pues, de una actuación que se enmarca dentro de una relación de carácter público, en cuanto que

afecta a sujetos sometidos a un estatuto de ese carácter, concretamente a funcionarios del Cuerpo de Correos que prestan sus servicios en condición de supernumerarios en la Caja Postal de Ahorros, y que quedan expresamente excluidos, en el régimen de personal de la misma, de la aplicación a su relación de servicios, de la legislación laboral (art. 1.2 del Estatuto mencionado).

3. Como este Tribunal ya ha indicado (así Sentencia 50/1986, de 23 de abril, fundamento jurídico 2.º), la tarea que ha de llevar a cabo con ocasión de un recurso de amparo incluido en las previsiones del art. 43 de la LOTC se reduce a apreciar si se ha producido o no la lesión de derechos fundamentales que se aduce, para, si así fuera, restablecerlos o preservarlos. No le corresponde, en consecuencia, entrar a apreciar si las actuaciones administrativas que se impugnan, o las disposiciones en que se fundan, se adecuan a la legalidad, en tanto no se haga residir precisamente la vulneración alegada en el apartamiento de aquélla. En otro caso, compete a la jurisdicción contencioso-administrativa, y no al Tribunal Constitucional, la depuración del actuar administrativo desde la perspectiva del respeto a la Ley. En el presente recurso, el solicitante del amparo efectúa diversas consideraciones sobre la educación a la legalidad vigente de la resolución que impugna, y de la norma 9.ª de la Circular de 7 de septiembre de 1984 en que halla cobertura; pero tales cuestiones ya han sido resueltas, en sentido positivo y favorable a la legalidad de esas resoluciones, por parte de la Audiencia Territorial, y, al no resultar en modo alguno decisivas para resolver sobre el fondo del asunto que se nos plantea, no procede que nos pronunciemos sobre ellas. Nuestro pronunciamiento ha de versar, por tanto, exclusivamente, sobre si el nombramiento de un Jefe de Operaciones de la Caja Postal de Ahorros, Delegación de Cáceres, sin mediar anuncio o convocatoria pública para la provisión de tal puesto vulnera los derechos del recurrente que resultan de los arts. 14 y 23.2 de la C.E.

4. En el presente caso, la desigualdad de trato, causante de las citadas vulneraciones de lo previsto en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución derivaría, según el recurrente, de que, para la designación del titular del puesto de Jefe de Operaciones no se ha seguido el procedimiento usual para la provisión de plazas a la Caja Postal (concurso público entre funcionarios de Correos y Telecomunicaciones) sino un procedimiento de designación directa; y, en consecuencia, el recurrente ha quedado en una posición desfavorable, ya que no ha podido hacer valer sus pretensiones, ni se ha podido tener en cuenta sus méritos y capacidades para la provisión en su favor del puesto en cuestión.

Como señala el recurrente, en la provisión de vacante de Jefe de Operaciones de que nos ocupamos no se siguió el procedimiento general, previsto en el art. 7.1 del Régimen de personal de la Caja (que establece la provisión de vacantes por concurso de méritos o pruebas selectivas) sino el reglado por la norma 9.ª de la Circular de 10 de septiembre de 1984. Esta norma, que rige el procedimiento para la provisión de la plaza, dispone que, con carácter excepcional y transitorio, las unidades que integran el Organismo de la Caja Postal de Ahorros, que sustituye a la anterior estructura orgánica de la entidad, serán provistas por el Presidente del Consejo de Administración, por libre designación, entre el personal que viene desarrollando funciones acordes en la actual organización, sin el requisito de previo anuncio de concurso.

5. Ahora bien, no resulta que la adopción de este procedimiento suponga una actuación arbitraria o discriminatoria, o una desviación sin justificación alguna del procedimiento general de provisión de plazas. Pues tanto en la misma norma citada, como en la contestación al recurso de reposición interpuesto en su día por el hoy demandante de amparo se hacen presentes diversas razones explicativas de la aplicación de un sistema de designación directa

que excluyen su calificación como arbitrario o discriminatorio para con el hoy recurrente. Tales razones son, que se configura como una medida expresamente concebida como excepcional y transitoria; que esa excepcionalidad resulta de una modificación o alteración de la estructura orgánica anterior llevada a cabo por el Real Decreto 1287/1984, de 20 de junio; que esa modificación lleva a la necesidad de homologar el nombramiento del personal que ya prestaba sus servicios en la Caja Postal en funciones acordes con las que ya estaba desempeñando; y que la vía seguida se ve justificada, ya que pretende evitar que esa homologación —que no afecta a la normal y ulterior provisión de puestos de trabajo— paralice el normal funcionamiento de la Caja. Estas razones, expresamente obceadas por la Administración y no desvirtuadas por el recurrente, conducen a estimar, con el Ministerio Fiscal, que se trata aquí de una necesaria redefinición de puestos de trabajo entre el personal que ya venía desarrollando funciones acordes, y entre el que no se encontraba el hoy recurrente.

6. En consecuencia de lo expuesto, no cabe apreciar que se hayan producido las vulneraciones denunciadas de derechos susceptibles de amparo. En primer lugar, y respecto al contenido en el art. 23.2 de la Constitución que garantiza el acceso en condiciones de igualdad a cargos y funciones públicas con los requisitos señalados por las Leyes, el recurrente no se encontraba incluido en el ámbito de los que, en virtud de la normativa aplicable, podían acceder al puesto de que se trataba, al no reunir las condiciones exigidas para ello, es decir, pertenecer al personal que ya prestase sus servicios en la Caja Postal, en funciones acordes con las de la plaza a proveer; y, como ha señalado repetidamente este Tribunal, no lesiona el mencionado derecho a la exigencia de distintos requisitos o condiciones que los ciudadanos deben reunir para aspirar a los distintos cargos o funciones, ya que lo que el art. 23.2 de la C.E. viene a prohibir es que las reglas de procedimiento para el acceso a los cargos y funciones públicas se establezcan, no mediante términos generales y abstractos, sino mediante referencias individuales y concretas, lo que no se ha aducido en ningún momento en el presente caso. No cumplía, pues, el recurrente las condiciones exigidas por la normativa aplicable; y, por otra parte, y como se señaló, tampoco cabe apreciar que esa normativa vulnerase el principio de igualdad, principio que, tal como este Tribunal ha indicado repetidamente, prescribe que no se produzcan desigualdades de tratamiento (en las normas o en la aplicación de las mismas) que resulten injustificadas por no estar fundadas ni ser razonables, de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados. La presencia de una justificación fundada y razonable —como se ha dado en este caso, tanto en la misma norma aplicada como en la respuesta administrativa a la reclamación del hoy recurrente— excluye estimar que en este caso se haya producido la vulneración aducida del principio de igualdad. Resulta así que el recurrente no reunía los requisitos para la provisión de la plaza exigida por una normativa juzgada acorde con la legalidad por los Tribunales, y que no ofrece indicios de vulneración del principio de igualdad; por lo que no puede estimarse que se hayan vulnerado los derechos fundamentales que se aducen a acceder en condiciones de igualdad a un cargo o función pública, con los requisitos señalados por las Leyes.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Aquilino de Felipe Sánchez.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1987, de 16 de febrero

*Recurso de amparo. Principio de igualdad. Derecho de acceso al cargo.
Derecho de acceso a la Función Pública. Caja Postal de Ahorros.*

A) Objeto

La sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto por un empleado de Correos contra una resolución del Director General de Correos y Telecomunicaciones, Presidente del Consejo de Administración de la Caja Postal de Ahorros y contra la sentencia 160 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres de 15 de octubre de 1985.

El recurso de amparo se fundamenta en la violación del principio de igualdad, reconocido en el artículo 14 de la CE, al proveerse un puesto de trabajo por el sistema de libre designación cuando de conformidad con la normativa de la Entidad Caja Postal para la provisión de puestos de la misma, éste debió haberlo sido mediante concurso de méritos.

B) Antecedentes

Se alega violación del principio de igualdad, valor superior del ordenamiento jurídico en relación con el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos, en la medida en que el puesto objeto de asignación no se proveyó mediante concurso de méritos previo anuncio y publicidad del mismo, principio que se considera lesionado tanto por la Resolución dictada por el Presidente de la Caja Postal resolviendo en sentido desestimatorio el recurso frente a la adjudicación, como por la sentencia de la Audiencia Territorial desestimando la petición del recurrente.

El Abogado del Estado manifiesta que el acto de la Entidad Caja Postal de Ahorros objeto de recurso no participa del poder de imperio derivado de la soberanía del Estado, ya que la referida Entidad es una institución que se mueve en el campo financiero del crédito y el ahorro sin distinción alguna respecto de las Cajas de Ahorros de naturaleza privada o de las instituciones bancarias en general, indicándose que los aspectos organizativos internos no pueden aislarse del contexto principal de la institución. En consecuencia las actuaciones de Caja Postal estarán sujetas al mismo régimen que la de las restantes entidades de crédito y por tanto no serían susceptibles de recurso de amparo, ya que la violación de trámites establecidos en una institución

bancaria privada o de análoga naturaleza creada por el Estado para la selección de personal podrá catalogarse como infracción jurídica pero difícilmente reconocerse a la misma relevancia constitucional.

Por otra parte se señala que el derecho de acceso al cargo público y a la función pública se predica únicamente de las funciones públicas propiamente dichas, que son aquellas que implica el ejercicio de un poder de imperio, lo que conforme a lo que se ha expuesto no afectaría al caso en análisis ya que se trata de una cuestión estatutaria de la entidad con una relevancia claramente infraconstitucional.

Por otra parte la Fiscalía considera que en el origen de las actuaciones que dan lugar al recurso de amparo no se ha producido nombramiento alguno ya que únicamente ha tenido lugar un reajuste de personal para ordenar las funciones al nuevo organigrama actual.

C) Fundamentos jurídicos

En primer lugar se trata de determinar si el acto objeto de recurso procede de un poder público, señalándose al respecto que efectivamente el acto de nombramiento de un empleado de Caja Postal es expresión de una potestad pública, como es la de ejercer la superior dirección y gobierno del personal de la Caja y la de proveer el personal de la misma conforme a normativa de naturaleza administrativa.

Sentado todo lo anterior se estima correcta la utilización del procedimiento de designación directa, como medida excepcional y transitoria en el caso que nos ocupa, derivada de una modificación de la estructura orgánica de la Entidad, que lleva aparejada la necesidad de homologar el nombramiento del personal que ya prestaba sus funciones en puestos análogos, de modo que no se paralice el funcionamiento de la Caja. Se trata por tanto de una necesaria redefinición de los puestos de trabajo del personal que ya venía desarrollando funciones acordes, requisito este último que no reúne el recurrente, ya que para apreciar la lesión del derecho de acceso al cargo público debe de tenerse en cuenta las referencias individuales y concretas que se produzcan en el caso en cuestión.

**Sentencia 187/1987, de 24 de noviembre. Recurso de amparo.
XIV Convenio Colectivo de Cajas de Ahorros (BOE 10 diciembre 1987)**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 61/1986, promovido por la Federación Estatal de Banca y Ahorro de Comisiones Obreras, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, bajo la dirección del Letrado don Enrique Lillo Pérez, contra las Sentencias de la Magistratura de Trabajo núm. 18 de las de Madrid, de 4 de junio de 1985, y de la Sala Quinta del Tribunal Central de Trabajo, de 4 de diciembre de 1985. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido parte la Asociación de Cajas de Ahorro para Relaciones Laborales, representada por el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo y López-Villamil y asistida por el Letrado don Ricardo Pradas Montilla. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Doña Isabel Cañedo Vega, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de la Federación Estatal de Banca y Ahorro de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, interpone recurso de amparo, registrado en este Tribunal el día 16 de enero de 1986. El recurso se dirige contra las Sentencias de la Magistratura de Trabajo núm. 18 de las de Madrid, de 4 de junio de 1985, y de la Sala Quinta del TCT, de 4 de diciembre de 1985, que resuelve recurso especial de suplicación interpuesto frente a la anterior. Entiende la recurrente que las resoluciones impugnadas vulneran el art. 28.1 de la Constitución, con los fundamentos de hecho y de Derecho que a continuación se relacionan.

2. Pendiente de negociar, por vencimiento y denuncia del anterior, el XIV Convenio Colectivo Nacional para el sector de Cajas de Ahorro, se celebraron diversas reuniones para decidir la concreta composición de la Comisión Negociadora. A las reuniones concurrieron las siguientes agrupaciones sindicales: Federación Estatal de Banca y Ahorro de CC.OO.; Federación de Banca, Bolsa, Crédito y Ahorro de la Unión General de Trabajadores; Sindicat d'Estalvis de Catalunya; Intersindical Nacional de Trabajadores Gallegos; Federación Nacional de las Asociaciones Profesionales de Empleados de Cajas de Ahorro (en adelante, APECA), y, posteriormente, Sindicato de Empleados de Cajas de Ahorro de Baleares. Por parte de los empresarios concurrió a las referidas reuniones la Asociación de las Cajas de Ahorro para las Relaciones Laborales.

El motivo de las discrepancias que impidieron la constitución de la Comisión Negociadora radicaba en la pretensión de APECA de que debían ser computados, a esos efectos, no sólo los miembros de Comités de Empresa y Delegados de Personal obtenidos directamente por esa asociación, sino también los obtenidos por las asociaciones a ella federadas. Planteado por APECA procedimiento de conflicto colectivo, y presentada en su día la oportuna comunicación-demanda ante la Magistratura de Trabajo, aparecen como puntos controvertidos en el pleito los siguientes:

«a) La legitimación pasiva de la codemandada Asociación de las Cajas de Ahorro para las Relaciones Laborales.

b) La integración en la Federación demandante (APECA) de las Asociaciones referidas por ella para la adición de representantes que pretende (...).

c) La fecha de referencia a efectos de cómputo de representatividad.

d) La posibilidad de adicionar a los representantes elegidos bajo las siglas de la demandante, los elegidos bajo las siglas de sus asociaciones federadas.

e) La determinación del exacto número de representantes correspondientes a la actora, como consecuencia de la decisión de los puntos anteriores.»

La Magistratura de Trabajo núm. 18 de las de Madrid dictó Sentencia el día 4 de junio de 1985, en la que, a los efectos que nos interesan, estimaba el pedimento segundo de la demanda, declarando «que la representatividad de la demandante a efectos de negociación colectiva debe ser calculada computando en su índice de representatividad a todas las asociaciones federadas en ella». Interpuesto recurso de suplicación especial por la Federación Estatal de Banca y Ahorro de CC.OO. y la correspondiente de UGT, la Sala Quinta del TCT dictó Sentencia el día 4 de diciembre de 1985, en la que se desestimaban los motivos del recurso y se confirmaba la resolución recurrida.

3. Contra estas Sentencias se interpone el presente recurso de amparo, por presunta violación del art. 28.1 de la Constitución, en cuanto que el derecho a la negociación colectiva forma parte del contenido esencial de la libertad sindical. Los motivos del recurso de amparo son los siguientes:

a) El problema básico que aquí se plantea es determinar en qué medida y en qué supuestos el derecho a negociar colectivamente forma parte del contenido esencial de la libertad sindical. En opinión de la entidad demandante, el asunto aquí controvertido encajaría en el contenido de ese derecho, puesto que no sólo afecta a la negociación, sino también a la propia actividad sindical, desde el momento en que la solución que se adopte redundará inevitablemente sobre la capacidad representativa de los sindicatos afectados.

b) La demandante de amparo discrepa de la valoración que las decisiones recurridas dan a la voluntad de los trabajadores, expresada en las elecciones a representantes del personal. La exigencia de identificación de la opción sindical a que pertenecen los trabajadores que presentan como candidatos a representantes del personal, tiene el efecto indirecto, vital en este contexto, de contribuir a que los electores determinen de forma clara e inequívoca cuáles son sus opciones representativas globales, evitándose con ello fraudes o distorsiones en la voluntad efectivamente manifestada a través de la elección.

c) Considera la demandante, por último, que no es trascendente a estos efectos de identificación de los candidatos, el carácter público de la oficina de depósito de los estatutos sindicales, porque no es un factor que se ajuste a la realidad del mundo del

trabajo, y porque «el problema no debería ser una cuestión formal de carácter jurídico relacionado con la fe pública del Registro».

Por todo lo anterior, se solicita del Tribunal que dicte Sentencia en la que, otorgando el amparo pedido, se declare el derecho de la recurrente a que, a efectos de constitución de la Comisión Negociadora, la representatividad de APECA sea calculada en atención, únicamente, a los delegados elegidos bajo sus siglas o denominación sindical, excluyendo los delegados elegidos en listas de asociaciones que, estando federadas con APECA, se hubieran presentado a las elecciones con sus propias siglas o con una denominación diferente de la de APECA.

4. Por providencia de 5 de febrero de 1986, la Sección Segunda acordó tener por interpuesto el recurso de amparo y por parte y parte, en nombre de la Federación Estatal de Banca y Ahorro de CC.OO., a la Procuradora de los Tribunales señora Cañedo Vega, concediéndose a la parte y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días para que efectuaran las alegaciones que estimaran convenientes sobre la posible concurrencia de los siguientes motivos de inadmisión: a) no haberse invocado formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado [art. 44.1 c), en conexión con el art. 50.1 b), LOTC]; b) carecer la demanda manifiestamente de contenido constitucional.

La parte demandante presentó sus alegaciones por escrito de fecha 8 de marzo de 1986. Respecto del primer motivo de inadmisión, entiende que no cabía apreciarlo porque, como este Tribunal ha mantenido reiteradas veces, la exigencia del art. 44.1, c), de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no debe contemplarse como un requisito formal, vacía de todo contenido, que se satisfaga con la cita irrazonada del precepto constitucional que se estima vulnerado; el art. 44.1, c), de la LOTC exigirá, por el contrario, que se plantee con toda claridad un problema de índole constitucional, aunque se cite erróneamente el precepto constitucional en cuestión. Tal sería el supuesto de autos, en el que, aun no citándose el art. 28.1 de la Constitución Española, se habría planteado una cuestión de negociación colectiva estrechamente vinculada a la libertad sindical, y así lo entendieron los Tribunales ordinarios. La recurrente señala, por último, que esta argumentación es también suficiente para descartar el segundo motivo de inadmisión comunicado en la anterior providencia.

Por su parte, el Ministerio Fiscal dio cumplimiento al trámite de alegaciones por escrito de 17 de abril de 1986, en el que se opone a la admisión de la demanda por las siguientes razones: a) el derecho fundamental vulnerado no se ha citado en el proceso de instancia, porque, aparte de citarse profusamente doctrina de este Tribunal en materia de representatividad, la mención del derecho de libertad sindical sólo tiene lugar de pasada y como argumento de mayor abundamiento para incrementar la fuerza de los de legalidad ordinaria, adquiriendo un carácter central únicamente cuando se trató de instrumentar un recurso de amparo; b) todas las cuestiones sobre representatividad sindical no son propias del contenido esencial de la libertad sindical, y un ejemplo de ello sería este recurso, en el que no se trata de negar la capacidad negociadora de la demandante, sino de calcular el número de puestos a obtener en la negociación colectiva, tema que pertenece a la legalidad ordinaria y que carece de relevancia constitucional.

5. Mediante Auto de 21 de mayo de 1986, la Sección consideró que se había acreditado suficientemente el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 44.1, c), de la LOTC, y que en ese momento del proceso no podía determinarse con claridad la eventual falta de contenido constitucional del recurso de amparo, puesto que, con carácter previo, era necesario delimitar el contenido de los derechos a la liber-

tad sindical y a la negociación colectiva, y precisar qué problemas de la negociación colectiva pueden ser discutidos en amparo con fundamento directo en el art. 28.1 de la Constitución.

Por todo ello, decidió la admisión a trámite de la demanda y requirió a Magistratura de Trabajo núm. 18 de Madrid y al TCT para que remitieran, en el plazo de diez días, las actuaciones judiciales previas, o testimonio de las mismas, y para que emplazaran a quienes fueron parte en el proceso anterior. Mediante providencia de 19 de noviembre de 1986 se tuvieron por recibidas dichas actuaciones y por comparecida a la Asociación de las Cajas de Ahorro para las Relaciones Laborales; y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, a la parte demandante y a las personas comparecidas para que, en el plazo común de veinte días, aportaran las alegaciones pertinentes.

6. Con fecha 17 de diciembre de 1986 se recibieron las alegaciones de la Asociación de las Cajas de Ahorro para las Relaciones Laborales (en adelante, ACARL), en las que se hace constar la falta de legitimación pasiva de dicha entidad en el actual proceso de amparo, por tratarse de una cuestión que afecta a la composición de la Comisión Negociadora del convenio colectivo por la parte de los trabajadores y que, en consecuencia, escapa a sus propios intereses y a su ámbito de competencias o decisiones.

7. Con fecha 18 de diciembre de 1986 tuvieron entrada en este Tribunal las alegaciones de la parte demandante, en las que sustancialmente se ratifica en su demanda inicial. Reitera, en ese sentido, que la reducción de la capacidad de acción de un sindicato, mediante la disminución de su representatividad, lesiona el derecho a la libertad sindical, con independencia de que se produzca directamente o a través de una arbitraria ampliación de la representatividad de otro sindicato, puesto que la modificación de la representatividad siempre influye en la capacidad de representación y de influencia en la organización sindical afectada; que la representatividad está íntimamente ligada a las elecciones sindicales, puesto que en ellas no sólo se eligen representantes en la empresa, sino también las opciones sindicales que van a ser más representativas, sin perjuicio de que la representación sindical haya de calificarse como de interés y no de voluntades; y que la representatividad tiene una incidencia directa en la negociación colectiva, puesto que en el nivel supraempresarial solamente están legitimados para negociar los sindicatos que, a través de las elecciones, obtienen una representatividad mínima. Por todo ello, entiende que las resoluciones judiciales impugnadas no se ajustan al texto constitucional.

8. El día 19 de diciembre de 1986 tuvieron entrada en este Tribunal las alegaciones del Ministerio Fiscal. Afirma, en primer lugar, que los problemas discutidos en este recurso de amparo son la ligazón entre libertad sindical y negociación colectiva, el alcance de la federación o confederación sindical a efectos de negociación colectiva, y el sentido último que informa la libre creación de sindicatos, qué sería la representatividad de clase o sector; recuerda a continuación que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, el derecho a la libertad sindical incluye el ejercicio por parte de los sindicatos de la negociación colectiva y de las medidas de conflicto y que, al ser la negociación colectiva parte esencial de la actividad sindical, mal puede protegerse la libertad sindical si el ejercicio de la negociación colectiva no es susceptible de amparo. A todo ello añade que la integración de los sindicatos en la negociación colectiva se efectúa en conexión con las elecciones sindicales, que sirven para elegir representantes en la Empresa y para designar a los sujetos intervinientes en el proceso negociador; y que la medida de la representatividad condiciona la participación en la comisión negociadora del convenio y la capacidad de actuación del sindicato, por lo que incide en la libertad sindical. Con base en todas esas

condiciones, entiende no obstante, que la demanda plantea un problema de legalidad ordinaria, puesto que lo que se discute a la postre es si pueden atribuirse a una federación sindical los resultados obtenidos en las elecciones por los sindicatos a ella federados que no acudían con sus siglas, cuestión que ha sido resuelta correctamente por los Tribunales laborales, puesto que de la legalidad ordinaria se desprende que los votos de los sindicatos inferiores deben acrecer a la federación.

3. Por providencia de 10 de noviembre de 1967, la Sala acordó señalar el día 23 siguiente para la deliberación y fallo de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo planteada por la organización sindical demandante de amparo, es preciso resolver el problema procesal que suscita en su escrito de alegaciones la Asociación de Cajas de Ahorro para las Relaciones Laborales (ACARL), que fue parte demandada en el procedimiento de conflicto colectivo que precedió a este recurso de amparo y que ha comparecido ante este Tribunal. Solicita ACARL que se declare, «a los oportunos efectos legales», que la citada entidad carece de legitimación para actuar como parte demandada en el actual proceso de amparo, desde el momento en que la cuestión aquí controvertida afecta exclusivamente a los distintos sindicatos que concurren a la negociación del convenio colectivo del sector y queda, por consiguiente, fuera del ámbito de intereses de la parte empresarial de la comisión negociadora. A ello se añade que en cualquier caso la citada Asociación tendría que permanecer al margen del conflicto, puesto que lo contrario podría suponer una injerencia ilegítima en el campo de la libertad sindical.

Este Tribunal entiende que la petición que se nos formula merece ser atendida. Esta entidad, ciertamente, no puede ser considerada parte demandada en el presente recurso de amparo, puesto que ni las pretensiones de la demandante van dirigidas contra ella, ni, aun en el supuesto de que aquéllas fueran estimadas, podrían alcanzarle los efectos de la decisión que aquí se adopte. Su llamada a juicio y su posterior comparecencia ante este Tribunal no son más que una consecuencia de lo dispuesto en el art. 51.2 de la LOTC, con arreglo al cual el órgano judicial que conoció del proceso precedente debe emplazar a quienes fueron parte en el mismo, para que puedan comparecer y alegar en su defensa lo que consideren conveniente, posibilidad que, como es patente, ha sido utilizada por la entidad ACARL. Pero, una vez que la Magistratura de Trabajo aceptó la excepción de falta de legitimación pasiva alegada por esa entidad en el procedimiento de conflicto colectivo, y que la decisión judicial alcanzó firmeza en este punto, puesto que quedó finalmente excluida del recurso de suplicación y de la presente demanda de amparo, es claro que la decisión de este Tribunal, cualquiera que sea su sentido, no puede afectar a los derechos e intereses legítimos de aquella asociación, sin que, por esa misma razón, resulte necesario incluir en el fallo de nuestra Sentencia una declaración expresa al respecto.

2. Los argumentos de la organización sindical demandante de amparo (Federación Estatal de Banca y Ahorro de CC.OO.), parten, por un lado, de que la libertad sindical lleva consigo el derecho de los sindicatos al libre ejercicio de su actividad en orden a la defensa y promoción de los intereses que les son propios; y, por otro, de que en nuestro sistema de relaciones laborales hay una estrecha ligazón entre el índice o grado de representatividad acreditado por un sindicato y el alcance de su efectiva capacidad de acción. A juicio de la representación actora, de esa doble premisa se deduce

que cualquier decisión que afecte al grado de representatividad atribuido a una organización sindical repercute inevitablemente en su capacidad de acción y, por ende, en su derecho a la libertad sindical; repercusión que es singularmente perceptible en el ámbito de la negociación colectiva de eficacia general, no sólo porque en este supuesto la legitimación del sindicato depende directamente de su índice de representatividad, sino también porque la negociación colectiva, atendiendo a la doctrina de este Tribunal, forma parte de la actividad que integra el contenido esencial de la libertad sindical.

La inescindible conexión entre libertad sindical, negociación colectiva y representatividad del sindicato debe llevar a la conclusión, según la demandante de amparo, de que la libertad sindical puede verse lesionada no sólo cuando injustificadamente se excluye de la mesa negociadora a un sindicato legitimado para participar en esa actividad, como era el caso contemplado en la STC 73/1984, de 27 de junio, sino también cuando se minusvalora su representatividad y, como consecuencia de ello, se rompe «el equilibrio real entre los distintos legitimados» o se reduce «la capacidad de alguno o algunos de ellos»; y ello porque, en el ámbito de la negociación colectiva, la representatividad sindical actúa «no sólo para atribuir la capacidad negociadora sino también el grado o quantum de dicha capacidad».

De este modo, cualquier decisión sobre la representatividad de los sujetos llamados a la negociación incidiría, según cree la solicitante de amparo, en la capacidad negociadora de cada uno de ellos, bien de forma directa, bien de forma indirecta, puesto que la gradación de la representatividad de un sindicato, además de modular sus propias posibilidades de actuación, determina también el radio de acción correspondiente a los restantes miembros de la comisión negociadora del convenio. En palabras de la demandante de amparo, la libertad sindical quedaría vulnerada no sólo «cuando se reduce arbitrariamente la posición del sindicato afectado, sino también cuando arbitrariamente se incrementa la de los demás». Así las cosas, la medición de representatividad de las distintas organizaciones sindicales legitimadas para intervenir en la negociación colectiva y la consiguiente distribución de puestos en la comisión negociadora podrían afectar al derecho a la libertad sindical de los sindicatos concurrentes en el proceso negociador.

3. Partiendo de estas consideraciones generales, la demandante de amparo entiende que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado en concreto su derecho a la libertad sindical, como consecuencia de una equivocada interpretación y aplicación de las normas que regulan el cómputo de la representatividad sindical y la composición de la comisión negociadora en los convenios colectivos de eficacia general de ámbito superior a la empresa. Admite la recurrente que es correcto «ordenar el cómputo de la representatividad de las asociaciones en la Federación» en la que aquéllas se integren, puesto que el art. 28.1 de la Constitución garantiza tanto el derecho de los sindicatos a constituir federaciones y confederaciones como el derecho de estas organizaciones complejas a operar a través de los sindicatos a ellas afiliados; pero considera, al mismo tiempo, que las decisiones judiciales ahora recurridas no se han ajustado a la ley, pues han calculado la representatividad de la federación sindical de APECA «sin tener en cuenta la presentación e identificación real» de las asociaciones que forman parte de la misma en el proceso electoral correspondiente, y sin advertir que la anotación registral de esa vinculación otorga a ésta una publicidad muy limitada y tiene en la práctica escasa virtualidad.

A juicio de la entidad demandante, las resoluciones judiciales ahora impugnadas y, en particular, la Sentencia de Magistratura de Trabajo, no habrían observado debidamente la estrecha conexión

existente entre representatividad sindical y negociación colectiva o, por decirlo en otros términos, entre las elecciones a representantes del personal en las empresas (de las que deriva la representatividad sindical) y la negociación colectiva. Recuerda la demandante, en este sentido, que las elecciones no sirven únicamente para la designación de Comités de Empresa y Delegados de Personal, sino también para medir la representatividad global de cada sindicato, para delimitar los sindicatos que van a poder negociar en representación de los trabajadores y, en fin, para delimitar la cuota de participación de cada uno de ellos en la Comisión negociadora.

De todo ello concluye la actora que las Sentencias impugnadas no han interpretado correctamente los términos del art. 87 del Estatuto de los Trabajadores (E.T.), puesto que cuando este precepto habla de los sindicatos que «cuenten con» un mínimo de representantes en el ámbito correspondiente se está refiriendo a representantes elegidos en candidaturas que incorporen las siglas del sindicato en cuestión; no otra interpretación cabe sostener, a juicio de la demandante, habida cuenta de la conexión de aquel precepto con el art. 71 del propio E.T., en el que se ordena que «en cada lista deberán figurar las siglas del sindicato o grupo de trabajadores que la presenten». Serían esas siglas las que darían a conocer a los trabajadores el tipo de sindicato que se presenta a las elecciones y las que permitirían, posteriormente, interpretar la voluntad de los electores. En el caso que ahora se enjuicia, al haber sido computados como representantes de la federación APECA los obtenidos por asociaciones sindicales que, aunque formaban parte de la misma, no se habían presentado a las elecciones con sus siglas, se ha vulnerado el art. 87 del E.T., lo que comporta una lesión del derecho a la libertad sindical, puesto que como resultado de todo ello se incrementó la representación de aquella Federación en la comisión negociadora del convenio (de 3 a 5 miembros), disminuyéndose en la misma proporción la representación de los restantes sindicatos y, en particular, de CC.OO. (de cuatro a tres miembros), y de UGT (de cinco a cuatro miembros). Aquí radicaría, por tanto, la pretendida lesión del derecho a la libertad sindical.

4. En síntesis, el punto de partida de la entidad sindical demandante de amparo puede ser compartido. Claramente, si se admite que el art. 28.1 de la Constitución ampara la intervención de las asociaciones sindicales en la negociación colectiva, y se tiene en cuenta que la participación de esas organizaciones en los convenios colectivos de eficacia general viene condicionada por su respaldo electoral, habrá que admitir también que la medición de la representatividad de los distintos sindicatos concurrentes en una negociación puede tener alguna incidencia en el derecho a la libertad sindical. Así, del mismo modo que la exclusión de las negociaciones de un sindicato legitimado para participar en ellas supone un atentado a la libertad sindical, como declaró este Tribunal en la STC 73/1984, de 27 de junio, la asignación de un menor número de representantes en la comisión negociadora y la reducción consiguiente de su capacidad de acción dentro de la misma, como resultado de una minoración injustificada del índice de representatividad atribuido a un sindicato, podría calificarse también como lesión del derecho reconocido en el art. 28.1 de la Constitución. Puede convenirse asimismo con la representación actora en que la decisión judicial ahora impugnada ha reducido su participación en la comisión negociadora del XIV Convenio Colectivo para las Cajas de Ahorro y, como consecuencia de ello, su capacidad de acción y sus posibilidades de ordenación de las relaciones de trabajo dentro de ese sector, ya que, aun cuando no haya variado el índice de representatividad que inicialmente se le había concedido, se ha incrementado la representación atribuida en un principio a otro de los sindicatos participantes en la negociación, modificándose, por consiguiente, la correlación de fuerzas existentes dentro de la parte que negocia en nombre de los trabajadores.

No obstante, sentadas estas premisas, hay que dejar constancia de que no toda decisión acerca del índice de representatividad de un sindicato afecta eo ipso al derecho fundamental de la libertad sindical, ni siquiera cuando, como resultado de la misma, se reduzca la participación de dicho sindicato en la comisión negociadora de un convenio colectivo o se recorten sus posibilidades de actuación dentro del sector correspondiente. Es evidente que en muchos casos la minoración de la representatividad y de la capacidad de obrar de un sindicato, al igual que su exclusión de la mesa de negociaciones, puede estar justificada, y que, si efectivamente se funda en un motivo jurídicamente aceptable, una actuación de ese tipo no supone lesión alguna de la libertad sindical. Eno pone de manifiesto que la disminución del número de representantes de un sindicato en la comisión negociadora de un convenio colectivo, derivada de un reajuste de la cuota representativa asignada a cada uno de los participantes, sólo podrá calificarse como lesiva de la libertad sindical si tiene su origen en una decisión contraria a la ley o claramente arbitraria e injustificada. No obstante, por tanto, con que la decisión incida en ese ámbito de la actividad sindical y reduzca las posibilidades de acción de un sindicato, es preciso también que la reducción se produzca de una manera arbitraria o antijurídica.

Planteado en estos términos, el problema consiste ahora en saber si alguno de tales calificativos pueden ser atribuidos a las decisiones judiciales que aquí se impugnan. Para ello, y con carácter previo, es preciso tener en cuenta que la legislación laboral vigente no ofrece reglas claras y precisas para solventar con facilidad, en todos los casos y situaciones, las cuestiones que los sindicatos contendientes en el procedimiento precedente plantearon ante la jurisdicción laboral. No hay, en efecto, reglas que se ocupen directamente de la controvertida atribución de representantes electos a las organizaciones sindicales complejas y que, en consecuencia, determinen con precisión la representatividad de las mismas; tampoco las hay para decidir de forma pacífica e indiscutida el peso que debe corresponder en la comisión negociadora de los convenios colectivos de ámbito supraempresarial a cada uno de los sindicatos legitimados para participar en la negociación. Todo ello quiere decir, a los efectos que aquí interesan, que tanto los arts. 6 y 7 de la LOLS, que se ocupan de definir la representatividad sindical, como los arts. 87 y 88 del E.T. que tratan, respectivamente, de la legitimación para negociar y de la constitución de la comisión negociadora, dejan en manos del intérprete la solución de tales cuestiones.

5. A la vista de esta situación legal, caracterizada, como hemos dicho, por la ausencia de reglas claras acerca del problema de fondo que en este litigio se plantea, no cabe sostener tan resueltamente como lo hace la organización sindical recurrente que las resoluciones judiciales ahora impugnadas sean *prima facie* contrarias a la ley y, por tanto, lesivas de su libertad sindical. Debe, pues, analizarse si la decisión finalmente adoptada por los órganos judiciales responde o no a una interpretación fundada y razonable de la ley y, en directa conexión con ello, si las restricciones que de aquella interpretación se derivan para la demandante de amparo son conformes o no con el derecho fundamental reconocido en el art. 28.1 de la Constitución.

La Sentencia de Magistratura de Trabajo se apoya, básicamente, en tres tipos de fundamentos, íntimamente conectados entre sí. En ella se afirma, en primer lugar, que los términos utilizados por el art. 87 del E.T. para el cálculo de la representatividad de los sindicatos, a efectos de la negociación colectiva, son lo suficientemente vagos y holgados -como para permitir medios distintos de vinculación entre los representantes de los trabajadores en las empresas y los sindicatos, no estrictamente reconducibles al que resulta de haber sido propuesto por el sindicato en las listas electora-

les», lo cual sería base suficiente, en criterio del Juez, para añadir a los resultados obtenidos por una federación sindical los representantes elegidos en las candidaturas de los sindicatos en ella integrados, aunque no se hubieran presentado con sus siglas. Junto a ello, se pone de relieve, en segundo lugar, que el objetivo de las elecciones es la designación de los representantes del personal en cada centro de trabajo, «sin que al elector se le convoque para que se pronuncie sobre la preferencia de determinados sindicatos para funciones distintas de las de constituir el órgano de representación en la empresa, ni en ámbitos institucionales superiores al de la empresa misma», por lo que el régimen jurídico por el que se accede a esas otras funciones sería perfectamente separable de los preceptos que regulan aquellas elecciones. Y entiende la Magistratura de Trabajo, en tercero y último lugar, que la finalidad de la federación de distintas organizaciones sindicales es, precisamente, la agregación al ente superior de la fuerza sindical de los sindicatos afiliados para, entre otras funciones, participar en la negociación colectiva; finalidad que, sin ser contraria a la letra del art. 67.2 del E.T., estaría amparada por el art. 28.1 de la Constitución y serviría para distinguir a la federación sindical de la mera agregación de representantes para constituir un órgano negociador ad hoc, entre otras razones por la publicidad que del registro se deduce acerca de la integración de los sindicatos en la federación correspondiente.

Por su parte, la Sentencia del T.C.T., que en buena medida asume esa misma línea argumental, destaca esencialmente que del derecho fundamental a la libertad sindical se deriva el derecho a formar federaciones y confederaciones sindicales, y que la incorporación de sindicatos a una federación o confederación lleva consigo, así la irradiación de representatividad de los entes superiores a los inferiores, como el traspaso a la organización de nivel superior de la representatividad obtenida por las entidades de ámbito inferior, agregación de resultados electorales que no ofrecería contradicción alguna con lo dispuesto en el art. 67 del E.T. para determinar la legitimación sindical a efectos de la negociación colectiva. Considera el T.C.T., en consecuencia, que la Sentencia de instancia no ha infringido las reglas sobre presentación de candidaturas y cómputo de representantes, no ya porque no se probó en su momento con qué siglas o signos se habían presentado a las elecciones las candidaturas de los sindicatos integrados en la federación APECA, sino sobre todo porque resultaba intrascendente en cualquier caso que se presentaran con sus propias siglas o con las de su federación, desde el momento en que «la publicidad del Registro tiene el efecto de que haya de entenderse conocido el vínculo federativo preexistente, y, por tanto, que quien votara a la candidatura del ente federado supiera que votaba a la federación». A todo ello añade el T.C.T., en apoyo de esa modalidad de cómputo, que si la incorporación a la federación se hubiera producido después de las elecciones no habría duda de que se trasladaría a esa organización compleja la representatividad de los entes sindicales incorporados, «porque no cabe limitar el tan aludido derecho sindical a dicha integración en entes más amplios, dejando fuera este efecto, so pena de amputar un derecho reconocido por el texto constitucional, sin fundamento alguno para ello».

6. El examen de la anterior doctrina judicial permite obtener ya dos conclusiones. La primera es que la solución ofrecida por los Tribunales laborales reviste suficiente motivación y fundamentación jurídica como para sostener que la reducción sufrida por la entidad demandante de amparo en su capacidad de actuación dentro de la comisión negociadora del convenio colectivo no es el resultado de decisiones judiciales arbitrarias o irrazonables, por lo que no puede aceptarse que el derecho a la libertad sindical de la demandante haya sido lesionado por supuesta arbitrariedad o falta de fundamentación de los actos judiciales aquí impugnados. Es cierto que las Sentencias recurridas en amparo extraen sus conclusiones de

una determinada operación interpretativa, sometida, como tal, a una interpretación de signo diverso; pero en ningún caso podría negarse su razonada fundamentación si analizamos el problema desde la exigencia constitucional de que las decisiones que distingan entre diversos sindicatos, o que resuelvan sus relaciones de concurrencia, sean fundadas o no arbitrarias.

Como segunda conclusión, y atendiendo ahora al fondo del problema, es preciso declarar que las consecuencias derivadas de las decisiones judiciales aquí combatidas no han menoscabado tampoco el derecho fundamental a la libertad sindical. La opción interpretativa por la que se adicionan a los representantes obtenidos directamente por una federación sindical los conseguidos por los sindicatos que forman parte de la misma, con el fin de medir la representatividad global de aquélla y reducir así su cuota de participación en la comisión negociadora del convenio colectivo, no vulnera en modo alguno el art. 28.1 de la Constitución. Sin descartar por ello otras posibles opciones, no puede negarse la compatibilidad de la opción interpretativa adoptada por los órganos judiciales laborales con el contenido esencial del derecho reconocido en ese precepto constitucional, puesto que, lejos de originar trabas u obstáculos injustificados para la actuación de otros posibles sindicatos, la interpretación antes dicha posee suficiente peso argumental como para que las eventuales restricciones que de ella se deriven sean justificables desde la perspectiva de la libertad sindical. El cómputo de los votos obtenidos por los sindicatos federados, a la hora de medir la representatividad de las organizaciones complejas en los que aquéllos se integran, cuenta, en efecto, con razones nada desdeñables en nuestro ordenamiento jurídico, suficientes en todo caso para descartar que esa operación suponga una lesión ilegítima de la libertad sindical.

Hay que tener en cuenta, en este sentido, que cuando la ley se ocupa de la irradiación de representatividad de las organizaciones superiores a las inferiores, únicamente exige un vínculo de afiliación, federación o confederación entre ellas, sin requerir en ningún caso que el sindicato inferior (afiliado, federado o confederado) se presente a las elecciones con las siglas de la organización compleja en la que se integra, motivo que, desde la perspectiva de la libertad sindical, puede ser suficiente para eximir de esa eventual obligación a las organizaciones sindicales de nivel inferior cuyos resultados electorales pretendan agregarse a los de aquella entidad superior, siempre que se acredite, mediante pruebas fehacientes, que hay entre ellas vinculación orgánica, cuestión ésta que aquí no ha sido controvertida. No debe olvidarse, por otra parte, que el objetivo de la constitución de organizaciones sindicales complejas, como reconoce la propia entidad demandante, no es otro que el de agregar y conjugar la capacidad de acción de todos los sindicatos federados o confederados —medida, entre otros parámetros, por su respectiva representatividad— con el fin de obtener mejores resultados en el desarrollo de la actividad sindical y, dentro de la misma, de la negociación colectiva, sin perder por ello su personalidad jurídica propia y, en su caso, su denominación específica; objetivo éste amparado por el art. 28.1 de la Constitución y tutelado, precisamente, por las sentencias que ahora se recurren.

7. Los argumentos anteriores son suficientes para descartar que en este supuesto se haya lesionado el derecho a la libertad sindical de la Federación Sindical demandante de amparo, sin perjuicio de que, como consecuencia de las decisiones judiciales impugnadas, se hayan visto reducidas sus posibilidades de ordenación de las relaciones de trabajo dentro del sector de Cajas de Ahorro. A esa conclusión no puede oponerse el hecho, hipotético en todo caso, de que la publicidad del Registro de organizaciones sindicales obrezca, según se afirma en la demanda, escasa virtualidad práctica, ni tampoco el alegato, ciertamente irrazonable, de que las

denominadas «elecciones sindicales» sirven para determinar la representatividad global de los distintos sindicatos y, en consecuencia, la legitimación de los mismos para intervenir en la negociación colectiva.

En efecto, atendiendo al primero de esos motivos de oposición, parece claro que el eventual desconocimiento de los asientos registrales referidos a un determinado sindicato por parte de los trabajadores que participan en la elección, no tiene que ser forzosamente suplido, desde la perspectiva del derecho a la libertad sindical, por una exigencia que -como la de consignar las siglas de la federación o confederación correspondiente en las elecciones a representantes de personal no aparece recogida expresamente en la ley.

Por otro lado, debe tenerse presente que las «elecciones sindicales» no tienen como objetivo inmediato la designación de los sindicatos que van a participar en la negociación colectiva o en otros ámbitos de la actividad sindical, sino que su finalidad primera es la designación de los representantes unitarios de los trabajadores en la empresa o en el centro de trabajo. Es cierto que, posteriormente, la ley ha utilizado esas elecciones para la medición de la representatividad sindical; como también lo es que en los momentos actuales se han convertido en buena medida en un test para evaluar la representatividad de cada sindicato, especialmente de las grandes confederaciones sindicales. Pero del uso que el legislador hace de

las elecciones a representantes del personal en las empresas para medir la representatividad de los sindicatos no cabe deducir que las normas electorales en su conjunto pertenezcan al ámbito de la libertad sindical, ni menos aún que del art. 28.1 de la Constitución, y ante la ausencia de una regla legal precisa, se deba inferir la exigencia de que los sindicatos federados o confederados con otros, o afiliados a una organización de nivel superior, consignen en sus candidaturas las siglas de la entidad sindical a la que se encuentren orgánicamente vinculados.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por la Federación Estatal de Banca y Ahorro, de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, frente a las Sentencias de la Magistratura de Trabajo número 18 de Madrid, de 4 de junio de 1985, y del Tribunal Central de Trabajo (Sala Quinta), de 4 de diciembre del mismo año.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1987, de 24 de noviembre

*Recurso de amparo. Derecho de libertad sindical.
Derecho a la negociación colectiva.
Representatividad sindical. Convenio colectivo.*

A) Objeto

La Sentencia resuelve un recurso de amparo promovido por la Federación Estatal de Banca y Ahorro de Comisiones Obreras contra las Sentencias de la Magistratura de Trabajo número 18 de Madrid de 4 de junio de 1985 y de la Sala Quinta del Tribunal Central de Trabajo, de 4 de diciembre de 1985.

En la negociación del XIV Convenio Nacional para el sector de las Cajas de Ahorro surgieron discrepancias en cuanto a la composición de la Comisión Negociadora dada la pretensión de la Federación Nacional de las Asociaciones Profesionales de Empleados de Cajas de Ahorro (APECA) de que le fuesen computables a los efectos de aquélla no sólo los miembros de los Comités de Empresa y Delegados de Personal obtenidos directamente por esa asociación, sino también los obtenidos por las asociaciones a ella federadas.

Los órganos de la jurisdicción social, resolvieron, en el conflicto colectivo planteado por APECA, reconocer la representación por la misma solicitada.

B) Antecedentes

Interpuesto recurso de amparo la Federación Estatal de Banca y Ahorro de CC.OO. estima que, invocada la violación del derecho de libertad sindical, en dicho derecho fundamental se integraría el derecho a negociar colectivamente, ya que aquél afectaría tanto a la negociación colectiva como a la libertad sindical, considerándose una exigencia de transparencia y de claridad con la finalidad de evitar fraude, la determinación e identificación inequívoca de la opción sindical a la que pertenecen los trabajadores que se presenten como candidatos a representantes de personal. Del mismo modo se considera que como consecuencia del criterio fijado por las sentencias recurridas se disminuye su representatividad con la consiguiente lesión de la libertad sindical.

El Ministerio Fiscal se muestra contrario a la admisión de la demanda entendiendo que en el procedimiento seguido ante la jurisdicción social no se invocó el derecho fundamental violado, así como que las cuestiones de representatividad sindical no son propias del contenido esencial de la libertad sindical, tratándose de ventilar en última instancia un problema de legalidad ordinaria.

C) Fundamentos jurídicos

Se estima que la medición de la representatividad de los distintos sindicatos concurrentes en una negociación colectiva puede tener incidencia en el derecho de libertad sindical y en consecuencia que podría suponer una violación del mismo; ya implicase la exclusión de un sindicato legitimado, ya la minoración injustificada de la representatividad de éste.

Sin perjuicio de lo anterior se señala que no toda decisión acerca del índice de representatividad de un sindicato afecta al derecho de libertad sindical, ya que existen casos en los que la minoración de la misma y consiguientemente de la capacidad de obrar de un sindicato, o su exclusión, podrían estar justificados. Es decir, para que la lesión tenga relevancia constitucional deberá producirse de forma arbitraria y antijurídica.

En relación con el caso que nos ocupa se afirma la consistencia y motivación suficientes de las resoluciones impugnadas, señalándose que las mismas no resultan primafacie contrarias a la ley, ya que los criterios utilizados en la norma al regular y definir la representatividad sindical son tan amplios y vagos como para permitir distintos modos de vinculación entre los representantes de los trabajadores, además de que tratándose de elegir representantes por centros de trabajo no ha de entenderse que se convoca al elector para que manifieste preferencia por determinados sindicatos: igualmente se estima que debe reconocerse como admisible constitucionalmente por irradiación del propio derecho de libertad sindical, la federación y la confederación de sindicatos con función de agregar una superior fuerza sindical, dando el consiguiente traslado recíproco de representatividad entre los diferentes miembros de las mismas, todo ello con independencia de las que hayan aparecido englobadas bajo una misma denominación.

Sentencia 2/1988, de 20 de enero. Recurso de amparo. Tercería de dominio (BOE 5 febrero 1988)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.231/1986, promovido por la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Felisa López Sánchez, bajo la dirección del Letrado don Rafael Fontán Zubizarreta, contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1986. En el recurso han comparecido doña África Martín García y doña María Luisa Arriba Moncaleán, representadas por el Procurador de los Tribunales don Carlos Ibáñez de la Cadiniere, bajo la dirección del Letrado don Carlos Suárez González, y el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Con fecha 17 de noviembre de 1986 tiene entrada en el Registro de este Tribunal la demanda de amparo formulada por la Procuradora de los Tribunales doña María Felisa López Sánchez, en nombre de la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao, contra el Auto del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 8 de octubre de 1986, por el que se declaró haber lugar a la admisión del recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia de 14 de febrero del mismo año de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Bilbao.

2. Los hechos que expone y de que deriva la demanda de amparo son los siguientes: La Sentencia citada de la Audiencia Territorial de Bilbao puso fin a los autos de tercería de dominio instados por doña María Luisa Arriba y otra en virtud de demanda de 21 de octubre de 1982. En conjunto, el valor de los bienes que se reivindicaban en la tercería ascendía a la suma de 977.000 pesetas, según constaba en los documentos que se acompañaban a la demanda.

Las terceristas, que vieron desestimadas sus pretensiones, interpusieron recurso de casación, cuya preparación fue admitida por Auto de 25 de abril de 1986. La hoy demandante de amparo se personó en el recurso de casación interpuesto, oponiéndose a la admisión del mismo, por considerar que siendo aplicables los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil reformados por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, no se cumplía el requisito de la cuantía mínima exigida por el art. 1.687.1 de dicho cuerpo legal, según el cual sólo son recurribles en casación los juicios declarativos cuya cuantía exceda de 3.000.000 de pesetas. Las recurrentes en casación, según la representación de la Caja de Ahorros, estimaron erróneamente que la cuantía de su demanda era igual al importe de la cantidad que se les reclamaba en el juicio ejecutivo, es decir, la suma de 6.371.288 pesetas, con clara infracción de lo dispuesto en el art. 1.534, en relación con el 448 y 489.6 y 8 de la L.E.C., según su redacción anterior a la Ley 34/1984.

El Tribunal Supremo, mediante Auto de 8 de octubre de 1986, decidió admitir el recurso de casación interpuesto, considerando que el mismo reunía todos los requisitos exigidos por la Ley.

Prosigue la recurrente señalando que, con anterioridad, en otros autos de tercería de dominio con el número 1.232/1982 se ha-

bía dictado el 17 de diciembre de 1985 Sentencia, en virtud de la cual se desestimaba la apelación instada por la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao contra la Sentencia del Juez de Instancia, y, preparado recurso de casación, y admitido por la Sala de la Audiencia, el Tribunal Supremo, por Auto de 2 de julio de 1986, del que fue Ponente el mismo del Auto hoy impugnado, inadmitió el recurso, por considerar que no se cumplía el requisito de la cuantía mínima que exige el art. 1.687.1 L.E.C. en su actual redacción. El Tribunal razonaba que la cuantía de la tercería resultaba del valor atribuido a los bienes embargados en el ejecutivo, valor que constaba en las escrituras de compraventa que se acompañaban a la demanda.

3. La resolución que ahora se impugna viola, según la recurrente, el derecho fundamental que le reconoce el art. 14 de la Constitución. Un mismo órgano jurisdiccional no puede, en casos iguales, modificar arbitrariamente el sentido de sus resoluciones, salvo cuando su apartamiento de los precedentes posea una fundamentación suficiente y razonada. En el presente caso debe repararse en que ambas resoluciones son del Tribunal Supremo; que ambas deciden sobre la admisión del recurso de casación; que el recurso se interpone, en las dos ocasiones, contra Sentencias que decidieron una tercería de dominio sobre bienes embargados en un juicio ejecutivo; que ambas tercerías se interponen en el año 1982, terminando la segunda instancia después de haber entrado en vigor la Ley 34/1984, de 6 de agosto; que el Tribunal Supremo, en el primero de los Autos, afirma que dicha Ley es la aplicable al recurso, si bien estima que la cuantía, a efectos del recurso, se averigua a través del valor de los bienes que se reivindican, indicado en los respectivos documentos de adquisición que son título de la demanda; que el Tribunal Supremo, en el segundo de los Autos, siendo idéntica la cuestión, se aparta de su precedente, pues a pesar de que, según los documentos de adquisición, la cuantía no alcanza los 3.000.000 de pesetas, decide admitir el recurso sin dar para ese cambio razón alguna.

En consecuencia, suplica al Tribunal declare la nulidad del Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1986, así como que se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictar el aludido Auto, se reconozca el derecho de la recurrente a no ser discriminada en la aplicación de la Ley, y se la restablezca en su derecho dictándose una nueva resolución.

4. Por providencia de 12 de diciembre de 1986, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda de amparo, así como requerir atentamente y con carácter de urgencia al Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Bilbao, a la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Bilbao y a la Sala Primera del Tribunal Supremo, a fin de que, dentro del plazo de diez días, remitiesen testimonio de los juicios correspondientes de que deriva el presente amparo, y para que emplazasen las citadas autoridades judiciales a quienes hubieran sido parte en dichos procedimientos, para que en el plazo de diez días se personasen en el proceso constitucional.

El día 25 de marzo de 1987 la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas y tener por personado y parte en el procedimiento, en nombre y representación de doña África Martín García y doña María Luisa Arriba Moncaleán al Procurador de los Tribunales don Carlos Ibáñez de la Cadiniere. A tenor de lo dis-

puesto en el art. 52 de la LOTC, se concedía un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a los Procuradores señores López Sánchez e Ibáñez de la Cadiniere para que presentasen las alegaciones que a su derecho convinieran.

5. Presenta las suyas, en escrito con fecha de entrada de 21 de abril de 1987, la representación de doña Alicia Martín García y doña María Luisa Amba Moncaloán, manifestando, en resumen, lo que sigue:

a) Que es claro que el valor de los bienes embargados excede de la suma de 3.000.000 de pesetas, sin que pueda establecerse, como valor de los inmuebles, el que figura en las escrituras, pues no se refiere a éstos la Ley, sino al valor de mercado, y por lo que respecta a los bienes muebles, y concretamente a las acciones embargadas, el valor nominal de los mismos no tiene por qué corresponderse con su valor efectivo.

b) Que no puede olvidarse la especial naturaleza de la tercera de dominio y su evidente relación de accesoriidad con el procedimiento en que han sido embargados los bienes objeto de la tercera, por lo que ha de ser de aplicación, en razón de esa accesoriidad, lo dispuesto en el núm. 8 del art. 489 L.E.C., pues se reclama una cantidad de dinero determinada, y ésta es superior a 3.000.000 de pesetas.

c) Finalmente, los condicionantes para acceder a determinados recursos, como excepciones o limitaciones a una regla general, han de interpretarse restrictivamente y, por tanto, en el presente supuesto, no ha de utilizarse el estricto criterio del valor de los bienes según las escrituras públicas o el valor nominal, sino, por el contrario, tal limitación ha de hacerse en pro siempre de la regla general de acceso a los recursos, por lo que suplica se acuerde la denegación del amparo solicitado.

6. La representación de la recurrente expone que la prohibición de discriminación enunciada en el art. 14 C.E. se traduce en la llamada «igualdad en aplicación de la Ley» y que, en su virtud, este Tribunal ha exigido no que la Ley reciba siempre la misma interpretación, sino que no se emitan por los órganos jurisdiccionales pronunciamientos arbitrarios por no justificar un cambio de criterio. La aplicación del principio de igualdad requiere estar en presencia de situaciones iguales a las cuales deben ser aplicadas unas consecuencias jurídicas también iguales. Procede, pues, examinar si entre los supuestos comparados hay o no diferencias y si, en este último caso, están razonablemente fundadas de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.

En el caso presente a las identidades señaladas en el escrito de interposición del recurso cabría añadir que las Sentencias impugnadas en casación proceden de la misma Audiencia Territorial, si bien la primera estimó la tercera, rechazándola la segunda. Aunque el Auto impugnado admite el recurso y, por tanto, es, en ese sentido, favorable y no restrictivo, incumple de modo directo la obligación de proporcionar igual trato y, de modo indirecto, lesiona el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva. En ambos casos se produce un mismo problema de aplicación de Derecho transitorio que es solucionado de distinta forma.

Prosigue el escrito manifestando que es cierto que el recurrente en casación había señalado en su escrito de demanda de tercera como cuantía de la misma la cantidad que se reclamaba en el juicio ejecutivo en que la tercera se inserta, es decir, 6.371.288 pesetas, sin que a ello pusiera objeción la hoy demandante de amparo. Pero, frente a ello, aduce que en el momento de interponerse la tercera (el 21 de octubre de 1982) siempre había posibilidad de acudir al recurso de casación en los juicios de mayor cuantía, y también

en los de menor cuantía cuando ésta era superior a 300.000 pesetas. No se justificaba así reacción alguna ante el anuncio de que la cuantía que el demandante señalaba era igual a la cantidad reclamada en el juicio ejecutivo. En todo caso, ambas partes tenían abierto el acceso a una eventual y posterior casación. Tampoco parece razonable exigir anticipada previsión ante venideros e imprevisibles cambios legislativos que alteraran la cuantía mínima que daba acceso al recurso de casación.

Si el tercerista aplicó erróneamente las reglas para determinar el juicio, como es evidente, no parece que tal error pudiera considerarse subsanado por la falta de oposición del demandado, pues las normas que promuevan las reglas para determinar el juicio son las cogens y, por tanto, indisponibles para las partes.

El Auto impugnado vulnera el principio de igualdad, ya que no se advierte razonamiento alguno que apoye el cambio de criterio, ni se podría justificar la admisión de un recurso que infringe las disposiciones que regulan el acceso al mismo. No se cumple la exigencia señalada por el T.C. de que el órgano judicial razone su nueva interpretación en términos de Derecho para que su cambio hermenéutico no resulte inadvertido para él mismo, que debe ser consciente de que cambia y de por qué cambia de criterio, ni arbitrario por no razonado y, en ese sentido, discriminatorio. Por lo que suplica se dicte Sentencia de conformidad con lo solicitado en el escrito de interposición.

7. En sus alegaciones, presentadas el 27 de abril de 1987, el Ministerio Fiscal expone los antecedentes del caso, destacando que los demandantes en la tercera establecieron el valor o cuantía de la pretensión en la demanda en 6.371.288 pesetas, por lo que el procedimiento se tramitó como juicio ordinario de mayor cuantía. La demandada, hoy actora, no se opuso a la valoración de la pretensión, como pudo hacerlo, de acuerdo con el art. 492 de la L.E.C., sino que se manifestó conforme y el proceso se desarrolló de acuerdo con esa valoración.

La actora centra en este recurso de amparo la violación constitucional del art. 14 de la Constitución en la existencia de una resolución del Tribunal Supremo de fecha anterior, que con un supuesto sustancialmente idéntico resuelve de manera distinta y deniega la admisión de un recurso de casación, en identidad de circunstancias al caso presente, en que, sin embargo, se admitió el recurso. Este cambio no se fundamenta o razona, como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Procede a continuación el Ministerio Fiscal a examinar la doctrina del T.C. en lo que se refiere al principio de igualdad y, en particular, a que no existe violación del mismo si entre las resoluciones a considerar existen elementos distintos, que permiten una diferenciación en el trato jurídico. Si esta diferencia es objetiva, y está razonablemente justificada, no se puede apreciar vulneración del derecho fundamental de igualdad.

El término de comparación aportado lo constituye una resolución del Tribunal Supremo inadmitiendo un recurso de casación, interpuesto en su momento por la hoy recurrente contra una Sentencia de la Audiencia de Bilbao, que confirmaba resolución estimatoria de tercera de dominio. La denegación se fundamentaba en que la cuantía de la tercera de dominio no alcanzaba la cantidad de 3.000.000 de pesetas exigida por la nueva regulación del recurso de casación. La cuantía de la pretensión se establecía específicamente en la demanda y era igual al importe de los bienes que se reclamaban y se justificaba por los documentos aportados por la demanda. La Caja de Ahorros interpuso el recurso, al entender que el valor de los bienes no era el valor de su adquisición en la escritura, sino el valor actual de los mismos, y por ello siendo éste superior a

los tres millones procedía el recurso de casación. El Tribunal Supremo denegó la admisión, por entender que la cuantía de la pretensión estaba bien determinada, al basarse en el valor de los bienes reclamados en la tercería, único criterio que existía en el proceso para dicha valoración.

Prosigue el Ministerio Fiscal indicando que es necesario examinar si el supuesto fáctico subyacente a ambas resoluciones es sustancialmente idéntico, y en este punto es donde radica toda la problemática.

La resolución tomada como punto de comparación no tiene el carácter ni la trascendencia que pretende darle el recurrente. El fundamento de la inadmisión de la casación se establece en la cuantía de la pretensión, determinada en la demanda, momento procesal y único para ello, y la cuantía que establece se justifica documentalmente. Es decir, que el proceso de tercería tenía una cuantía determinada e inferior a 3.000.000 de pesetas. Por ello, el Tribunal Supremo estimó que la cuantía respondía al valor acreditado por el demandante y se había mantenido idéntico en toda la tramitación. El recurso se inadmitió porque la cuantía no llegaba a 3.000.000 de pesetas.

La resolución del Tribunal Supremo que se impugna, admitiendo el recurso de casación, se dicta en un proceso de mayor cuantía, cuyo objeto es una tercería de dominio. La demanda que lo inicia establece claramente la cuantía de la pretensión en el hecho núm. 8 y su fundamento se determina en relación con el importe de la cantidad reclamada en el juicio ejecutivo, que asciende a 6.371.288 pesetas. Los demandantes han establecido, por tanto, la cuantía, conforme no al valor de adquisición de los bienes que se reclaman, sino al valor de dichos bienes en relación con la cantidad por la que éstos responden. Se trata de un valor real y, por lo tanto, susceptible de servir de fundamento a la cuantía del proceso, cuantía que no fue impugnada a través del incidente de determinación de cuantía del art. 492 de la L.E.C. La Caja de Ahorros, en la contestación a la demanda, al estudiar el hecho núm. 8, responde al mismo en su respectivo hecho núm. 8, y éste textualmente dice: «conforme con el correlativo», es decir, conforme con la cuantía establecida en la demanda; reconoce así que la cuantía es la adecuada al valor de los bienes y que la acepta como valor real a partir del cual se va a seguir el proceso. La documentación aportada con la demanda por las terceristas no trata de justificar la cuantía de la pretensión, sino únicamente la pretensión en sí misma, es decir, la propiedad de los bienes que se reclaman. El valor real de los bienes no necesitaba justificación, porque constaba en el procedimiento ejecutivo.

No existe, por lo tanto, según el Ministerio Fiscal, identidad sustancial en el supuesto fáctico y por ello hay que concluir negando la validez del término de comparación. En éste, la declaración judicial de inadmisión se basa en que la cuantía de la pretensión es inferior a la exigida por la Ley para el acceso al recurso de casación, y en la resolución que se impugna el Tribunal Supremo admite el recurso porque la cuantía de la pretensión es una cantidad superior al mínimo legal. En uno y otro caso la determinación del valor se hizo en el momento procesal oportuno, sin que quepa su modificación en el trámite de admisión. Y las dos resoluciones tienen un fundamento jurídico y legal claramente diferenciado, que es el importe de la cuantía del proceso: en una, superior a 3.000.000 de pesetas, y en la otra inferior a esa cantidad. La cantidad importe de la cuantía es un problema que no puede ser objeto de impugnación en el momento procesal de la inadmisión del recurso de casación.

La conclusión es la inexistencia de la vulneración del art. 14 de la Constitución, al existir una diferencia clara y precisa entre los supuestos fácticos de las dos resoluciones, al diferir el importe de la

cuantía de la demanda. El actor pretende, a través de este recurso de amparo, entrar a discutir un tema procesal de interpretación de la normativa referente a la fijación de cuantía que está concluso desde el momento de la contestación a la demanda. Además, en este caso, el derecho fundamental vulnerado sería el del art. 24 de la Constitución. Por todo ello, el Ministerio Fiscal interesa se desestime la demanda de amparo.

8. Por providencia de 13 de enero de 1988 se acordó señalar el día 20 de enero siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión de orden constitucional que se plantea en este recurso se cifra en la alegada vulneración por el Tribunal Supremo del derecho de la recurrente, reconocido por el art. 14 de la Constitución, a un tratamiento igual, y no discriminatorio, en la aplicación de la Ley por los órganos jurisdiccionales. Como se expresa en los antecedentes, esa vulneración resultaría, según la demanda, de que la Sala Primera del Tribunal Supremo ha variado, en perjuicio de la recurrente y sin la necesaria justificación, el criterio seguido en una resolución anterior (que sirve de punto de comparación) a la que hoy se impugna para la determinación de los requisitos de admisión, en lo que se refiere a la cuantía de la pretensión, de los recursos de casación frente a Sentencias recaídas en juicios de tercería de dominio. Resumiendo en lo esencial la argumentación de la recurrente, Caja de Ahorros Municipal de Bilbao —argumentación que se recoge más extensamente en los antecedentes de la presente Sentencia—, la Sala Primera del Tribunal Supremo estimó en un primer momento (Auto de 2 de julio de 1986) que para la estimación de la cuantía mínima exigida por el art. 1.687.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para la admisión de la casación (y que, en el supuesto que aquí interesa, ha de exceder los 3.000.000 de pesetas) había de estarse al valor atribuido a los bienes embargados en el juicio ejecutivo que dio lugar a la tercería, tal como constaba en las escrituras de compraventa de dichos bienes, que se acompañaban a la demanda. Sin embargo, en el caso que da lugar al presente recurso, el Tribunal Supremo altera su criterio, al admitir un recurso de casación frente a una resolución que versaba sobre una pretensión relativa a bienes cuyo valor acreditado documentalmente era muy inferior a la cifra mencionada de tres millones de pesetas. Esta alteración se realiza en perjuicio de la hoy demandante en amparo (que vio inadmitido su recurso en el primer caso, tomado como punto de referencia, pero que vio cómo se admitía un recurso frente a una resolución que le era favorable en el segundo), y aun cuando el Tribunal Supremo, en su Auto de 8 de octubre de 1986, se separa radicalmente del criterio mantenido sobre cuestión idéntica en el anterior, de la misma Sala y Ponente de 2 de julio, no razona ni explica en forma alguna el cambio efectuado.

2. El Ministerio Fiscal, frente a las alegaciones de la demandante, manifiesta que no cabe admitir la pretensión deducida en amparo, ni estimar la existencia de la vulneración constitucional que se aduce, por faltar el presupuesto esencial para ello, según la reiterada doctrina de este Tribunal, esto es, la existencia de una identidad sustancial entre el supuesto que se dice ha dado lugar a la violación del derecho a una igual aplicación de la Ley, y el tomado como punto de comparación. Como consecuencia, y dado que efectivamente tal identidad en lo sustancial es imprescindible para que una diferencia de trato pueda, por injustificada, reputarse constitucionalmente ilegítima (pues, como este Tribunal ha señalado en numerosas ocasiones, no puede considerarse atentatorio al art. 14 C.E. el tratamiento diferente a situaciones y casos diferentes) es necesario examinar los datos de hecho más relevantes en las dos resoluciones que se comparan.

3. En la primera (Auto de 2 de julio de 1986) el Tribunal Supremo se pronuncia en un procedimiento iniciado por demanda de tercería, en la que, como resulta de los documentos aportados por la hoy actora, «el demandante no había concretado en su demanda el valor de ésta, significando únicamente que, por la cuantía de la misma, procedía la tramitación de la tercería por las reglas de mayor cuantía» (escrito de interposición del recurso de casación de 9 de mayo de 1986, p. 13). Faltaba, pues, una precisión numérica expresa de la cuantía de la tercería, y el Tribunal Supremo entendió que para determinar esa cuantía, a efectos de la casación, había de estarse al valor documentalmente recogido de los bienes objeto de la tercería. Resulta, por tanto, que, al faltar esa precisión expresa de la cuantía de la tercería, el Tribunal Supremo debió, en consecuencia, llevar a cabo la determinación de esa cuantía a la luz de los preceptos legales, lo que hizo, primeramente, teniendo en cuenta que el valor de los bienes afectados, según las escrituras de compraventa, era de 2.616.000 pesetas, prosiguiendo su razonamiento en el sentido de que la tramitación seguida para la tercería de dominio, por aplicación de lo dispuesto en el art. 1.534.2 de la L.E.C., y dado que la fecha de la demanda era de 8 de noviembre de 1982, fue la correspondiente a los juicios ordinarios de mayor cuantía, como consecuencia de lo dispuesto en el art. 483. 1 de la L.E.C. anterior a la reforma introducida por la Ley 34/1984, de 6 de agosto. Esta Ley, continúa el Tribunal Supremo, modifica el anteriormente mencionado artículo, elevando la cuantía mínima de los juicios de mayor cuantía, al restringir este tipo de proceso, en su núm. 1.º, a la demanda cuyo valor o interés económico exceda de 100.000.000 de pesetas, y el art. 1.687.1 L.E.C. viene a señalar como *quantum* mínimo para el acceso a la casación en los juicios de menor cuantía los supuestos en que el mismo exceda de los 3.000.000 de pesetas. Fijados estos extremos, señala el Tribunal que, al ser de 3.000.000 la cuantía mínima para el acceso a la casación en los procesos declarativos, y al no alcanzarse en el caso contemplado, procede, de acuerdo con los arts. 1.710, regla 2, y 1.687.1 L.E.C., declarar la inadmisión del recurso. Esta, pues, se produce de acuerdo con la cuantía documentalmente acreditada y con arreglo a la cual se había tramitado la tercería.

4. En la resolución ahora impugnada, y que se compara con la anterior, se viene a admitir un recurso de casación frente a una resolución dictada en procedimiento de tercería de dominio que se inició, según las actuaciones, por demanda de 21 de octubre de 1982, en cuyo hecho 8.º se hacía constar que «la cuantía del procedimiento se señala en la suma de 6.371.288 pesetas, que resulta de las cantidades reclamadas en el juicio ejecutivo principal». Tal cuantificación expresa no fue combatida de contrario y la tramitación se desarrolló de acuerdo con la misma por los trámites del juicio ordinario de mayor cuantía.

5. Resulta así patente que, como señala el Ministerio Fiscal, nos encontramos ante dos supuestos que difieren en un aspecto sustancial. En el primero no hubo fijación numérica explícita de la cuantía, que se determinó según la interpretación efectuada por los órganos jurisdiccionales de la normativa procesal vigente; en el segundo sí se produjo desde el primer momento esa fijación, a la que se atuvieron las partes y los órganos jurisdiccionales durante la tramitación en la primera y segunda instancia, siendo revelador que, en la contestación a la demanda, y en referencia al reproducido hecho 8.º, la hoy recurrente se manifestara «conforme con el correlativo». El Tribunal Supremo, en consecuencia, se encontró ante situaciones diferentes en los dos casos que se comparan y, por tanto, no puede apreciarse que su resolución en el segundo de ellos representase un cambio de criterio frente al seguido en una situación idéntica anterior. La no identidad o similitud esencial de las situaciones comparadas excluye la exigibilidad de un igual tratamiento de las mismas, y de todo ello se deriva que no resultó infringido el mandato del art. 14 C.E. ni, en consecuencia, el derecho de la hoy actora.

6. No niega ésta que, en el escrito que originó el procedimiento objeto de este amparo, se expresaba la cuantía numérica objeto de la demanda, pero estima, por un lado, que ello se debía a una errónea interpretación de las normas procesales, y, por otro, que, al no poder prever el cambio de la legislación procesal, no puede exigirse que se hubiera opuesto en su momento a la fijación efectuada de la cuantía. Ahora bien, son éstas cuestiones ajenas al principio de igualdad invocado, ya que se refieren a la interpretación que en este concreto supuesto habría de darse a las normas procesales y disposiciones transitorias para la aplicación de la reforma de la L.E.C. y, por tanto, sin que se plantee en este aspecto comparación alguna respecto a decisiones o criterios anteriores de los órganos jurisdiccionales. Por ello, no cabe tampoco apreciar, partiendo de esas alegaciones, que se haya producido la vulneración aducida del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo interpuesto por la Caja Municipal de Ahorros de Bilbao.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1988, de 20 de enero

Recurso de amparo. Principio de igualdad. Tercería de dominio.

Recurso de casación. Admisión. Cuantía.

A) Objeto

La Sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto por la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao contra el Auto de

la Sala Primera del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1986 por el que se declaró haber lugar a la admisión del recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia de 14 de febrero de 1986 de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territo-

rial de Bilbao que puso fin a los autos seguidos con motivo de una tercera de dominio en la que se desestimaban las pretensiones de los terceristas.

B) Antecedentes

La recurrente alega que se viola el derecho fundamental a la igualdad ya que se considera que un mismo órgano jurisdiccional en casos en los que se aprecia identidad no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus resoluciones, ya que siempre resultaría preciso que el apartamiento del precedente sea fundado y razonado. En el presente caso se admite el recurso de casación tomando en consideración la cuantía a efectos del recurso en base al valor real de los bienes que se reivindicán.

Por lo que se refiere a las alegaciones de los terceristas de dominio éstos significan que el valor de los bienes excede del mínimo legal exigido para acudir al recurso de casación, debiendo en todo caso interpretarse restrictivamente los condicionantes para acceder a los recursos, por lo que se estima que no ha de tomarse en consideración el estricto valor escritural de los bienes en cuestión.

El Ministerio Fiscal, a su vez, entiende que no ha existido violación del principio de igualdad dada la diferenciación entre los supuestos fácticos puestos de manifiesto, ya que en el caso objeto de recurso de amparo, los terceristas fija-

ron el valor de los bienes en función de su valor real, sin que el mismo fuera impugnado por la recurrente en amparo, por lo que no puede tomarse como supuesto de referencia otro proceso en el que se tomó en consideración el valor que constaba en escritura pública, debiendo en cualquier caso tenerse en cuenta que la cantidad importe de la cuantía no puede ser objeto de impugnación en el momento procesal de inadmisión del recurso de casación, así como que la vía de amparo no es apta para discutir un tema procesal de interpretación de la normativa referente a la fijación de cuantía que la recurrente aceptó desde el momento de la contestación a la demanda.

C) Fundamentos jurídicos

El Tribunal Constitucional estima que entre los dos supuestos de comparación no existe identidad sustancial ya que en el primero no hubo fijación explícita de cuantía, de modo que ésta se fijó por el Tribunal de instancia interpretando la normativa procesal vigente y también con referencia al valor escritural, mientras que en el presente recurso de amparo sí se produjo desde el primer momento dicha fijación en base al valor real de los inmuebles, sin que la misma fuera combatida. Por todo ello no puede entenderse que nos encontremos ante un supuesto de cambio de criterio seguido en relación con una situación idéntica anterior, quedando excluida por tanto cualquier infracción del principio de igualdad.

**Sentencia 48/1988, de 22 de marzo. Recursos de inconstitucionalidad.
Ley 15/1985 de Cajas de Ahorro de Cataluña y Ley 7/1985
de Cajas de Ahorro Gallegas (BOE 12 abril 1988) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 873 y 913/1985, interpuestos por el Letrado del Estado, en representación del Gobierno de la nación, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña, y contra la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro Gallegas, respectivamente. Han comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Ramón Corbs y Turbany, la Junta de Galicia, representada por el Jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional, y los Parlamentos de Cataluña y Galicia, representados por sus respectivos Presidentes, y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tiene entrada en el Registro General de este Tribunal el 3 de octubre de 1985, el Letrado del Estado, en representación del Gobierno de la nación, interpone recurso de inconstitucionalidad frente a los artículos 1.1 y 3; 5; 6; 7; 9.1; 10; 11.1 y 2; 14.1 d); 16.2 e) y 3; 17; 19 b); 21.2; 22.1 f); 23 c); 28.1. 3 y 4; 31.1; 33.1 y 6; 36.1; 38.2 y 3; 49; 56; 57; 58.1 d); 60; 61, y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, así como frente a los demás artículos conexos con los anteriores, todos ellos de la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña, de Cajas de Ahorro de Cataluña, con invocación expresa del artículo 161.2 de la Constitución. Solicita el Letrado del Estado que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados, y que se disponga su suspensión, así como la de las disposiciones y actos que se hubieran producido en ejecución de aquéllos.

2. Las alegaciones que sirven de fundamento al presente recurso son, en síntesis, las siguientes:

A) El Letrado del Estado no cuestiona la competencia de la Generalidad de Cataluña para regular las Cajas de Ahorro comprendidas en el ámbito de interés de la Comunidad, con sujeción a las bases estatales sobre la materia y al resto de las titularidades competenciales estatales que, constitucional y estatutariamente, delimitan aquella competencia autonómica, pero considera que dentro de dichas bases ha de incluirse, junto a otras normas estatales (así la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, o el Decreto 1838/1975, de 3 de julio, que regula la creación de Cajas de Ahorro), la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), publicada inmediatamente después de la Ley catalana. Ello obliga, a su juicio, a plantear las siguientes cuestiones: a) la aplicabilidad de la Ley estatal 31/1985 al enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley catalana 15/1985; b) la delimitación

del ámbito de la competencia autonómica y, en consecuencia, del ámbito de aplicación de la Ley impugnada, y c) el examen pormenorizado de los restantes preceptos impugnados, contrastando su contenido con las bases estatales sobre la materia.

B) Por lo que respecta a la primera cuestión, el Letrado del Estado sostiene, basándose en la jurisprudencia de este Tribunal, que la LORCA, aun cuando fue publicada con posterioridad a la Ley catalana impugnada -si bien la tramitación parlamentaria fue paralela-, al haber sido dictada en ejercicio de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.11 de la Constitución resulta relevante a efectos de decidir sobre la constitucionalidad de la norma autonómica, dada la indudable prevalencia de la legislación postconstitucional delimitadora de competencias y el carácter objetivo del recurso de inconstitucionalidad que, como ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal, obliga a atender al momento en que se realiza el examen jurisdiccional. Por ello -concluye-, la norma autonómica puede resultar incurso en invalidez por violación indirecta sobrevinida de la Constitución.

C) Efectuada la anterior precisión, analiza el Letrado del Estado el ámbito de aplicación de la Ley catalana 15/1985. A este respecto estima que deben diferenciarse dos aspectos: De un lado, el ámbito territorial de la competencia en materia de Cajas de Ahorro asumida por la Generalidad conforme al artículo 12.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC); de otro, la eficacia extraterritorial de la normativa autonómica y, en particular, la competencia para dictar normas de conflicto relativas a la actividad y relaciones instrumentales de las personas jurídicas constituidas con sujeción a dicha normativa:

a) Por lo que se refiere al primer aspecto, manifiesta que debe partirse del carácter territorial de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, salvo precepto en contrario contenido en el bloque de la constitucionalidad, por lo que, a falta de norma específica delimitadora, ha de entenderse que las relaciones sujetas a la competencia autonómica son, únicas y exclusivamente, las que tengan lugar en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, entiende que corresponde al Estado, como elemento integrante de su competencia para dictar las bases de ordenación de las instituciones de crédito, la fijación de los puntos de conexión que permitan una racional articulación de las diferentes ordenaciones de desarrollo dictadas por cada una de las Comunidades con competencia en esta materia. De ello se deduce que la definición legal autonómica del ámbito de aplicación de su competencia no podrá diferir de la que la legislación estatal preconstitucional o, con mayor razón, la postconstitucional haya determinado, y, a falta de tal determinación -lo que no ocurre en el presente caso-, la provisional delimitación autonómica no podrá exceptuar, ya que ello corresponde a las normas contenidas en el bloque de constitucionalidad, la regla general de la territorialidad de las relaciones sometidas a la competencia autonómica.

Basándose en las anteriores consideraciones, el Letrado del Estado entra a enjuiciar la constitucionalidad de la Ley impugnada. Para ello examina las previsiones de la disposición final quinta de la

(1) Corrección de errores BOE 25 mayo 1988.

LORCA, que tiene como concreto objetivo regular la delimitación de las competencias autonómicas frente a la estatal, desde un doble punto de vista: 1.º, la delimitación competencial contenida en ella no contraviene ningún precepto, constitucional o estatutario, que, como integrante del bloque de la constitucionalidad, imponga una delimitación competencial diferente, y 2.º, dicha delimitación resulta contravenida por la Ley autonómica, por lo que los correspondientes preceptos han de invalidarse por «inconstitucionalidad indirecta sobrevenida».

En cuanto al primer extremo, el Letrado del Estado precisa que no es aplicable a las Cajas de Ahorro la norma contenida en el artículo 9.24 del EAC, que se refiere a entidades de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial o similares, con independencia de su naturaleza fundacional o asociativa. En su opinión, lo que importa, a efectos de la distribución competencial, no es la naturaleza jurídica estructural de las Cajas de Ahorro, sino su dimensión como instituciones financieras integrantes del sistema crediticio, por lo que no cabe aplicar el criterio específico contenido en dicho precepto estatutario.

El Letrado del Estado enjuicia, pues, los apartados 1 y 3 del artículo 1 de la Ley catalana impugnada tomando como parámetro la mencionada disposición final quinta de la LORCA, lo que le lleva a sostener su inconstitucionalidad, dado que la norma autonómica establece el criterio del domicilio como único y exclusivo punto de conexión, desviándose del criterio de la territorialidad y de lo preceptuado en la LORCA.

También, a su juicio, resulta inconstitucional el artículo 9.1 de dicha Ley, pues, sin perjuicio de la eventual utilización del Registro de Cajas de Ahorro de Cataluña como mecanismo de coordinación, no puede excluirse —señala— la denominación de «caja de ahorro» o «monte de piedad» para entidades de esta naturaleza que, aunque domiciliadas en Cataluña, no se hallan incluidas en la competencia autonómica conforme a la disposición final quinta de la LORCA. A este respecto añade que es preciso tener también en cuenta la Directiva 77/780 de la CEE, incorporada al ordenamiento interno y aun al bloque de la constitucionalidad por el Tratado de Adhesión, según la cual las entidades de crédito podrán utilizar en el territorio de la Comunidad la misma denominación que la que utilizan en el Estado miembro de su domicilio social, no obstante las disposiciones relativas al uso de las palabras «banco», «caja de ahorros» u otras denominaciones similares existentes en el Estado miembro de acogida, lo que supone la inaplicabilidad del artículo 9.1 de la Ley catalana a las sucursales de Cajas de Ahorro establecidas en Cataluña, pero con sede social en algún Estado miembro de la CEE.

Finalmente, estima el Letrado del Estado que los artículos 10 y 56 de la Ley impugnada resultan inconstitucionales por referirse exclusivamente al domicilio de las Cajas como criterio determinante del ámbito de aplicación de las competencias de la Generalidad reguladas por ellas, frente a los criterios establecidos en la disposición final quinta y en la disposición adicional primera de la LORCA.

b) En relación con el régimen aplicable a las actividades desarrolladas y las relaciones jurídicas establecidas fuera del ámbito territorial de Cataluña por Cajas de Ahorro domiciliadas en dicha Comunidad Autónoma, considera el Letrado del Estado que la distinción entre actividades típicas y actividades y relaciones instrumentales ha de realizarse atendiendo al conjunto de funciones propias de las Cajas como entidades de crédito. A este respecto, la LORCA delimita, en su disposición adicional primera, por referencia al ámbito territorial en que se desarrollen esas actividades típicas, las funciones de disciplina, inspección y sanción —a salvo en todo caso las

titularidades estatales a que alude el número primero de la mencionada disposición—, quedando encomendadas dichas funciones al Banco de España en lo que respecta a las actividades de las Cajas de Ahorro realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en que se halle su domicilio social (disposición adicional primera, dos, de la LORCA). Pero ninguna disposición de esta Ley —añade— impide que, en lo que se refiere a las actividades y relaciones instrumentales, la Ley catalana tenga eficacia refleja extraterritorial en el sentido señalado por la STC 72/1983, por aplicación del artículo 9.11, en relación con el artículo 16, ambos del Código Civil, al regirse en este aspecto por su estatuto personal y dar así lugar a la situación de extraterritorialidad a que alude el último inciso del artículo 7.1 del EAC. Pero esta eficacia extraterritorial —insiste el Letrado del Estado— queda circunscrita a las actividades y relaciones instrumentales y no se extiende al ámbito material específico que les corresponde como entidades de crédito, ya que en cuanto tales están sujetas a las reglas contenidas en el artículo 149. 1.11 de la Constitución, y 12.6 del EAC.

D) El análisis de los restantes preceptos impugnados, efectuado por el Letrado del Estado, comienza con el examen de los relativos a la constitución, fusión y disolución de las Cajas de Ahorro. Partiendo de la STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º, que reconoce, como contenido integrante de las bases de ordenación del crédito, las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, entre los que se incluyen las Cajas de Ahorro, examina el Letrado del Estado si los artículos 5, 6, 7, 10 y 11 de la Ley catalana 15/1985 respetan el contenido de las bases de ordenación resultantes del Decreto 1838/1975, de 3 de julio, y de los artículos 140 y siguientes del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929.

Con carácter general destaca que las citadas normas autonómicas omiten toda referencia a la legislación estatal básica aplicable, estableciendo un régimen jurídico que prescinde de tal legislación e invade el ámbito competencial reservado al Estado. Ello se pone de manifiesto —señala— en las siguientes consideraciones, derivadas del examen del contenido concreto de los preceptos impugnados:

a) El artículo 5.2, al remitir a una futura determinación reglamentaria la dotación inicial mínima, vulnera expresamente el artículo 4.1 del Decreto 1.838/1975, de carácter básico, en cuanto garantiza una necesaria uniformidad al respecto en todo el territorio nacional.

b) El artículo 5.3, al referir exclusivamente a la Ley catalana el cumplimiento, en su caso, de la voluntad fundacional, desconoce igualmente el conjunto de la legislación estatal básica aplicable.

c) Los números 1 y 5 del artículo 6.º establecen un sistema de nombramiento del Director general incompatible con lo dispuesto en el artículo 26 de la LORCA.

d) El artículo 7 prescinde de los requisitos de obligado cumplimiento previstos en los artículos 1 a 6 del Decreto 1838/1975 para la creación de las Cajas de Ahorro, algunos de los cuales (los previstos en las letras a) y b) del artículo 2 del citado Decreto) coinciden con las condiciones exigidas en todo el ámbito de la CEE por la Directiva 77/780 (artículos 3.2 y 4), siendo de destacar, asimismo, que el régimen obligatorio de inscripción impuesto en el artículo 7.2 de la Ley catalana implica la supresión del elemento de discrecionalidad contenido en el artículo 1 del mencionado Decreto, caracterizado como básico en la STC 1/1982 (fundamento jurídico 9.º) y que se corresponde con el criterio de apreciación de las necesidades económicas del mercado en la citada directiva y expresamente re-

cogido para el período transitorio de la adhesión española en el artículo 37B del Acta.

e) El régimen de fusión contemplado en el artículo 10, sin entrar en la cuestión de la titularidad autonómica para la autorización, no puede reputarse constitucionalmente legítimo, por cuanto elude la preceptiva propuesta del Banco de España (artículo 9 del Decreto 1838/1975), cuyas funciones en esta materia se integran en el contenido de la titularidad competencial básica del Estado.

f) Los números 1 y 2 del artículo 11 excluyen la aplicación de los artículos 140 y siguientes del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, que contienen las bases estatales de necesaria observancia en la liquidación de las Cajas de Ahorro, exclusión que resulta corroborada por el tenor del número 4 del propio artículo 11, que únicamente salva la aplicabilidad de las normas estatales reguladoras del Fondo de Garantía de Depósitos.

E) Por último, el Letrado del Estado entra a enjuiciar el resto de los preceptos autonómicos impugnados, tomando como parámetro las bases contenidas en la LORCA, en cuanto determinan los Órganos de Gobierno y la representación de intereses colectivos en los mismos. En relación con dicha representación, pone de manifiesto que las bases comprenden la determinación de los grupos y correspondientes porcentajes; que esta regulación básica, dirigida a establecer al respecto un común denominador normativo en todo el territorio nacional, admite un desarrollo normativo plural por las diversas Comunidades Autónomas con competencia estatutaria sobre Cajas de Ahorro; y que, aun sin carácter exhaustivo, la disposición final cuarta señala los aspectos a que especialmente vendrá referida la potestad autonómica de desarrollo de las bases estatales.

De las anteriores consideraciones deduce que, al no respetar las bases contenidas en la LORCA, los preceptos impugnados de la Ley catalana resultan viciados de «inconstitucionalidad indirecta sobrevinida» por las concretas razones siguientes:

a) El artículo 14.1 d), por incluir al Director General entre los Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro, en contradicción con lo expresamente establecido en el artículo 1 de la LORCA.

b) El artículo 16 en su conjunto, por diferir de lo dispuesto en el artículo 2 de la LORCA; específicamente el número 2 a) del mismo, por infringir el artículo 2.3 c) de la LORCA, que sólo incluye la representación de instituciones de «interés social» como posible parte integrante de la representación de las entidades fundadoras que así lo decidan y no como grupo con representación propia e independiente; y también el número 3, por configurar un nuevo grupo (personas de prestigio singular), sin carácter representativo, desconociendo la determinación exhaustiva de los grupos de representación que el artículo 2.3 de la LORCA efectúa.

c) El artículo 17, en su conjunto, por cuanto modifica los porcentajes de representación establecidos en el artículo 2.3 de la LORCA.

d) Los artículos 21.2 y 31.1, por contravenir el artículo 9 de la LORCA al admitir la reelección de los consejeros generales sin límite temporal alguno.

e) El artículo 22.1 f) y, en conexión con el mismo, el artículo 23 c) y el inciso correspondiente del artículo 24, al contemplar el cese de los Consejeros Generales por acuerdo de la Asamblea General, en contradicción con el artículo 10 de la LORCA.

f) El número 1 del artículo 28, por vulneración de los artículos 1,

13.1 y 19 de la LORCA, que configuran al Consejo de Administración como Órgano de Gobierno con sustantividad propia y funciones atribuidas *ex lege* o *ex estatuto* y no únicamente por delegación de la Asamblea, funciones que no resultan de la Ley catalana sino del conjunto del ordenamiento, incluida la normativa estatal básica; y los números 3 y 4, por contravención de lo dispuesto en el artículo 14 de la LORCA sobre la composición del Consejo de Administración y nombramiento de los consejeros.

g) El artículo 33, números 1 y 6, al no contener, frente a lo establecido en el artículo 20.1 de la LORCA, la preceptiva designación de uno de los miembros del Consejo de Administración como Secretario y otorgar al Director General voto en dicho Consejo.

h) El artículo 36.1, por vulnerar el artículo 22.1 y 2 de la LORCA, en relación con el artículo 2.3 de la misma.

i) El artículo 38.2 y 3, por cuanto, frente a lo previsto en el artículo 26 de la LORCA, somete la decisión relativa al nombramiento de Director General a una facultad de veto por la Generalidad, mermando con ello la autonomía de los Órganos de Gobierno de la entidad; restringe la facultad atribuida al Consejo de Administración; reduce la función del Banco de España (el cual constituye parte de la ordenación básica según la STC 1/1982) en la instrucción de expedientes disciplinarios, y remite la edad de jubilación a los Estatutos de cada Caja.

j) El artículo 49, por infringir la regla básica del artículo 31.3 de la LORCA, referente a la preceptiva representación de la Comunidad Autónoma en la Federación de Cajas de Ahorro de ámbito territorial.

k) Los artículos 57 y 58.1 d), porque, al determinar como ámbito subjetivo de la responsabilidad disciplinaria las personas que integran los Órganos de Gobierno de las Cajas, sin excepción alguna, y al contemplar como sanción la destitución de los Órganos de Gobierno, vulneran la ordenación estatal básica establecida en la LORCA (artículos 10, 18 y 22.3); congruente con el artículo 158 del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, el artículo 18 de la O.M. de 30 de octubre de 1940 y el artículo 1 del Real Decreto-Ley 5/1978, de 6 de marzo, en relación con el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, disposiciones que contemplan tan sólo la responsabilidad de los administradores y del Director General y no incluyen la hipótesis de destitución-sanción. A este respecto señala el Letrado del Estado que la inclusión del régimen de sanciones e infracciones entre las bases de la ordenación del crédito (artículo 149.1.11 CE) viene dada por su directa incidencia en la unidad del sistema financiero, elemento esencial de la economía nacional, cuyas bases y coordinación en cuanto a la planificación general aparecen también reservadas en exclusiva al Estado por el artículo 149.1.13 de la Constitución; todo lo cual —añade— reclama un denominador normativo común en cuanto a la determinación de infracciones y sanciones aplicables. Asimismo recuerda que, según han declarado las SSTC 1/1982 (fundamento jurídico 15) y 87/1985 (fundamento jurídico 6.^o), la competencia autonómica para la apreciación de infracciones y la imposición de sanciones, así como para la determinación concreta de las mismas, aparece sometida a ciertos límites, entre los cuales ha de incluirse, cuando la competencia sobre la materia sustantiva está supeditada al respeto de las bases estatales, la no superación del ámbito personal de la responsabilidad disciplinaria que forma parte de aquellas bases.

l) A juicio del Letrado del Estado, cobra especialísima trascendencia la regulación de los artículos 60 y 61 de la Ley catalana, que atribuye a la Generalidad la facultad de suspender e intervenir los Órganos de Dirección y Gobierno de las Cajas de Ahorro, aparente-

mente con carácter exclusivo, ya que únicamente se reserva al Banco de España la posibilidad de proponer aquella intervención o suspensión. Con ello —señala— se invade la competencia de ordenación estatal básica, no sólo por infracción de la disposición adicional primera, uno, primero, de la LORCA, que atribuye al Estado en todo caso las funciones de disciplina, inspección y sanción en lo relativo a la solvencia y seguridad de las Cajas, sino también por la naturaleza básica de estas funciones. Aparte de estimar exorbitante la facultad que aquellos preceptos de la Ley catalana establecen al hacer posible la suspensión e intervención del órgano en que reside la voluntad suprema de la entidad (la Asamblea de Gobierno) o del órgano de supervisión de aquella (la Comisión de Control), entienda que es claro, y que así se deduce de la STC 1/1982 (fundamento jurídico 12), que las cuestiones relacionadas con la solvencia y la seguridad de los intermediarios financieros pertenecen al ámbito estatal de competencias, y no sólo en lo que respecta a la regulación de las normas básicas de intervención, sino también en cuanto a las facultades de ejecución de dichas normas, como igualmente se deduce de la STC 57/1983 (fundamento jurídico 7.º). El respeto a la actual regulación estatal sobre la materia (artículo 19 de la O.M. de 30 de octubre de 1940 y especialmente el Real Decreto-Ley 5/1976, de 6 de marzo) y a las competencias de ejecución atribuidas en ella al Banco de España ha de ser expresamente garantizado, pues se trata de cuestiones que afectan al sistema financiero en su conjunto e invaden un área de intereses supracomunitarios, lo que exige la reserva al Estado de su círculo jurídico completo: legislación, desarrollo normativo y ejecución. Por otra parte —añade—, la Ley catalana hace expresa referencia en alguno de sus preceptos (artículos 11.4 y 58.4) al respeto a la legislación estatal sobre el Fondo de Garantía de Depósitos, mientras que omite toda mención en este sentido a uno de los aspectos fundamentales de aquella normativa, como es la intervención (Real Decreto-Ley 5/1976, por remisión del Real Decreto-Ley 18/1982, que regula dicho Fondo). Ello avala, a su juicio, la impresión de que el legislador catalán pretende que las Cajas de Ahorro sometidas a su ámbito competencial sigan estando bajo la cobertura del Fondo en cuanto a la garantía que éste ofrece a los depositantes y en cuanto a las ayudas para el saneamiento financiero de aquéllas, pero reservándose las facultades de intervención o administración directa, lo cual provocaría una descoordinación técnica de muy delicadas consecuencias.

En conclusión —señala el Letrado del Estado—, el artículo 56 de la Ley catalana puede considerarse como un desarrollo del apartado dos de la disposición adicional primera de la LORCA, concretamente delimitado su ámbito de aplicación; pero, por lo que respecta a la suspensión e intervención, la competencia pertenece en su totalidad y con carácter exclusivo al Estado (disposición adicional primera, uno, primero), lo que comporta la íntegra inconstitucionalidad de los artículos 60 y 61 de la Ley catalana 15/1985.

m) En cuanto a las disposiciones transitorias primera, tercera, cuarta y quinta de la Ley catalana, su impugnación se funda en que contravienen manifiestamente lo preceptuado en la LORCA al alterar los plazos de adaptación establecidos en las disposiciones transitorias de esta última Ley, vulnerando también específicamente la transitoria quinta de aquélla la transitoria cuarta de la LORCA al establecer la permanencia en sus cargos del Presidente y el Secretario. A su vez, la transitoria segunda impugnada vulnera el artículo 3.2 de la LORCA, en cuanto limita la posibilidad de representación de los fundadores tan sólo al caso de que tal derecho de representación les estuviera ya atribuido en los Estatutos vigentes al promulgarse la Ley catalana, lo que, además de constituir una transgresión de un precepto básico, supone una discriminación en contra de los fundadores de Cajas de Ahorro de Cataluña.

3. Por providencia de 16 de octubre de 1985, la Sección Pri-

mera del Pleno de este Tribunal acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Parlamento y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes; tener por invocado el artículo 161.2 de la Constitución, con la consiguiente suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, y publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.

4. Por escritos presentados los días 2 y 4 de noviembre de 1985, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón Gorbis y Turbany, en representación de su Consejo Ejecutivo, y el Presidente del Parlamento de Cataluña, en nombre de éste, solicitan una prórroga del plazo para evacuar las respectivas alegaciones.

Por providencia de 6 de noviembre de 1985, se concede a ambas representaciones una prórroga de ocho días del mencionado plazo.

5. El 21 de noviembre de 1985, el referido abogado de la Generalidad de Cataluña presenta su escrito de alegaciones, en el que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, basándose en los siguientes argumentos:

A) En primer lugar, denuncia que el objetivo del Gobierno del Estado, manifestado en el presente recurso y en las Leyes estatales 13/1985, de 25 de mayo, de intermediarios financieros, y 31/1985, de 2 de agosto (LORCA), es el de evitar cualquier pretendida regionalización de las Cajas de Ahorro e intentar captar hacia la esfera estatal el considerable volumen de depósitos que éstas administran, señalando que, si el presente recurso prosperase y aquellas Leyes estatales —ambas recurridas por la Generalidad de Cataluña— fuesen declaradas constitucionales, quedaría vacía de contenido la competencia exclusiva que, por ser las Cajas de Ahorro instituciones de profunda raigambre territorial, atribuye en esta materia a Cataluña, el artículo 12.1.6 de su Estatuto de Autonomía, y, de manera semejante, el resto de los Estatutos a las respectivas Comunidades Autónomas.

Por otra parte, rechaza que una Ley como la LORCA, que regula minuciosamente la totalidad de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro, pueda ser tomada, según pretende el Letrado del Estado, como parámetro para el enjuiciamiento de la Ley catalana impugnada, ya que sobre aquélla recaen graves sospechas de inconstitucionalidad al establecer una innecesaria, rigurosa y monolítica uniformidad en la organización interna de todas las Cajas, olvidando el pluralismo y variedad en que se cimienta nuestro orden constitucional y que la jurisprudencia de este Tribunal ha destacado en diversas ocasiones (Sentencias de 28 de julio y 16 de noviembre de 1981 y de 25 de octubre de 1983). Es cierto —reconoce— que la STC 1/1982, de 27 de enero, afirmó en sus fundamentos jurídicos que las bases de la ordenación del crédito «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorro», pero tal opinión no tiene, a su juicio, otro valor que el de una mera declaración incidental, cuya finalidad sería tan sólo no desvincular la organización de las Cajas de Ahorro del conjunto del sistema financiero. Si es indiscutible —arguye— que no pueden desgajarse de dicho sistema aquellos elementos de las citadas instituciones de los que depende su esencia y su posición entre los demás intermedia-

rios financieros -esto es, su finalidad benéfico-social, su solvencia, su naturaleza institucional y no asociativa, su carácter de entidades privadas, así como la exigencia de que la sociedad a la que sirven participe en sus órganos de gobierno-, también lo es que las restantes materias concernientes a la organización interna de las Cajas de Ahorro, que no afectan a su naturaleza ni a su situación específica en el sistema financiero y que son las que casi en su totalidad contempla la citada LORCA, no corresponden a una ordenación básica, y así lo reconoció la propia representación estatal en el proceso en que recayó la expresada Sentencia constitucional (apartado 4.º D de los Antecedentes de la misma).

En definitiva -concluye-, la Ley autonómica ahora recurrida, con absoluto respeto al mínimo común denominador que el concepto de bases lleva consigo y en virtud del principio de autonomía política que comporta el autogobierno de Cataluña, ejerce una opción política distinta a la que se plasma en la LORCA, que, teniendo en cuenta el rico y diversificado tejido social que caracteriza y da singularidad a la sociedad catalana, establece aquellas particularidades que más convienen a las Cajas de Ahorro de dicha Comunidad.

B) En cuanto a las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorro, comienza señalando que la demanda confunde, equiparándolas, dos competencias que constitucional y estatutariamente tienen un tratamiento distinto: La competencia sobre ordenación del crédito y la competencia sobre Cajas de Ahorro, y pone de relieve que lo que el artículo 149.1.11 de la Constitución autoriza a atribuir únicamente al Estado son «las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros»; mientras que el EAC, al igual que otros Estatutos de Autonomía, distingue entre la competencia de la Generalidad sobre ordenación del crédito, banca y seguros «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca» (artículo 10.1.4), y la «competencia exclusiva» de la Generalidad sobre Cajas de Ahorro «de acuerdo con las bases de la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado ... en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Esa diferencia en el contenido de ambos preceptos estatutarios supone también, para el Abogado de la Generalidad, una diferencia en el alcance de ambas competencias, conforme a la STC de 8 de febrero de 1982.

Por otra parte, advierte que la expresión «bases de la ordenación del crédito» no abarca el fenómeno financiero en todas sus manifestaciones, sino tan sólo aquellas medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de un común denominador en lo económico, de tal modo que la ordenación del crédito guarda una relación instrumental con la «actividad económica general» y con la «política monetaria». Todo ello -señala- afecta a la actividad de las instituciones financieras contemplada desde la perspectiva de la necesaria unidad económica nacional; en cambio, han de quedar fuera de los aspectos básicos de la actividad de los distintos intermediarios financieros otros componentes del crédito que para nada inciden en los objetivos propios de la política económica general, y así los referidos a la organización interna, régimen jurídico y funcionamiento de las Cajas de Ahorro. Esta materia -precisa- no se vincula de manera directa con la citada ordenación del crédito, dirigida a otros aspectos de la actividad de los intermediarios financieros como son, fundamentalmente, las condiciones generales de sus operaciones, la fijación de coeficientes de fondos propios, la obligación de invertir en ciertos activos, la prohibición de algunas operaciones o la obligación de constituir determinadas reservas. En estos casos, la limitación constitucional a la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas tiene su razón de ser en

la necesidad de diseñar criterios comunes que sirvan de base para la planificación de la política monetaria y crediticia general o para garantizar la solvencia de los de los distintos intermediarios financieros, extremos todos ellos que afectan a la actividad económica general; motivación que desaparece cuando se trata de la regulación concreta de las instituciones, en este caso de las Cajas de Ahorro, salvo en aquellos contados aspectos de los que puede depender su «esencia» y su «posición» entre los distintos intermediarios financieros. Así, por ejemplo, no se percibe en qué puede afectar a la política monetaria, a la planificación o a la actividad económica general, el que las entidades financieras tengan precisamente una representación del 11 por 100 de los consejeros generales, ni por qué razón deban éstos ostentar precisamente esta denominación y no otra igualmente significativa.

De todo lo expuesto deduce el abogado de la Generalidad que la misma ostenta una competencia exclusiva, calificable de cuasi plena, en materia de organización, régimen y funcionamiento interno de las Cajas de Ahorro, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12.1.6 del EAC.

C) A continuación efectúa algunas precisiones sobre el alcance de las «bases» en la doctrina jurisprudencial, partiendo del reconocimiento de que el Estado dispone de competencia para dictar algunas reglas básicas a propósito de la organización de las Cajas de Ahorro, aunque limitadas a aquellos aspectos de los que dependa su esencia y posición. Así -señala-, las bases no son un instrumento de coordinación ni tienen como función lograr una «similitud» en las actuaciones autonómicas, sino tan sólo establecer un mínimo normativo común, sin agotar la regulación de la materia ni impedir una diversidad de regulaciones o una acción de gobierno de cada Comunidad en función de una política propia. Por eso no le parece admisible que se reputen como básicas normas meramente procedimentales destinadas a regular el funcionamiento de unas instituciones -las Cajas de Ahorro-, cuando no inciden en las garantías formales del administrado frente a la Administración, ni en la seguridad o solvencia que el contexto legislativo o las exigencias de la economía general demandan para tales entidades. Tampoco cabe, a su juicio, identificar como básicas determinadas reglas relativas al ejercicio de competencias de mera ejecución, salvo en los casos muy concretos y singulares a que se ha referido este Tribunal. Por otra parte, señala que la utilización de medios de los que no se derive una adecuada conexión con los intereses generales confiados al Estado no puede originar una merma de competencias para las Comunidades Autónomas. Y, por último, destaca que es preciso tener en cuenta que la determinación de lo básico debe hacerse en virtud de preceptos tanto constitucionales como estatutarios; que las bases deben tener estabilidad, ya que con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales, por lo que quedan excluidos de su concepto los aspectos accesorios, puntuales, singulares, contingentes o variables; y que las leyes autonómicas no constituyen reglamentos de ejecución de las leyes de bases estatales, sino legislación dentro de los márgenes -necesariamente amplios- fijados por éstas.

D) Finalmente, en relación con los diferentes preceptos de la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña, impugnados por el Gobierno, el abogado de la Generalidad hace las siguientes consideraciones:

a) Por lo que se refiere a la impugnación de los artículos 1.1 y 3; 9.1; 10 y 56, estima que, salvo en algún caso excepcional, las Cajas de Ahorro han de regirse en principio por su estatuto personal, o sea, el que resulte de su domicilio social, y no por el derecho territorial aplicable en el lugar en que se desarrolle su actividad. Si bien reconoce que el criterio de la territorialidad, como

delimitador de las competencias estatales y comunitarias, aparece en repetidas ocasiones a lo largo de los textos constitucionales, señala que también es cierto, según la STC de 16 de noviembre de 1981, que la limitación territorial de la eficacia a las normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar que les esté vedado adoptar, en uso de las competencias que les son propias, decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La evidencia de que el criterio de la territorialidad por sí solo no delimita la titularidad competencial permite, a su juicio, afirmar que la atribución de competencias al Estado tiene su razón de ser, en algunos casos, en la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan ejercer determinadas potestades más allá de su territorio (por ejemplo, la inspección sobre las Cajas de Ahorro no radicadas en el mismo), con lo que difícilmente podrían alcanzarse las finalidades propias de las competencias *ratione materiae* de las que aquéllas son titulares; dicha imposibilidad sería lo que determina y explica la intervención del Estado. Por ello —concluye— la mera circunstancia de que una actividad sobrepase el territorio de una Comunidad no es suficiente para legitimar la actuación del poder central, y mucho menos cuando carece de título específico para ello, como sucede en el presente caso. La titularidad estatal vendría determinada en tales supuestos no por el elemento territorial sino por el elemento teleológico o finalista, esto es, teniendo en cuenta que puedan conseguirse o no con la sola intervención de las Comunidades Autónomas los objetivos que justifican sus competencias.

b) Respecto a los artículos 5, 6, 7, 10 y 11.1 y 2, recuerda el abogado de la Generalidad que la demanda se basa en que dichos preceptos no respetan el contenido de las bases de ordenación contenidas, a juicio del Letrado del Estado, en el Real Decreto 1838/1975, de 3 de julio, y en los artículos 140 y siguientes del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929. Y pone de manifiesto, en primer lugar, que la Ley catalana alude tan sólo a la disolución voluntaria de Cajas de Ahorro, no a la disolución forzosa prevista también en el artículo 140 del citado Real Decreto-Ley, y que mientras que los artículos 141 y 142 de éste determinan las consecuencias contractuales, civiles y mercantiles de la liquidación, la Ley catalana no aborda estos temas, pues sus redactores han sido conscientes de que tal cuestión corresponde a la exclusiva competencia estatal y la mayor garantía de esta aceptación implícita es el silencio. En cuanto al Decreto 1838/1975, considerado también en la demanda como paradigma de las bases estatales, manifiesta que es una norma reglamentaria y que la Ley autonómica se remite, a su vez, a ulteriores normas reglamentarias, sin interferir por sí misma en lo que la demanda estima ser bases estatales. Por lo tanto entiende que el juicio de inconstitucionalidad deberá hacerse, en su caso, sobre el Reglamento anunciado por la Ley catalana o sobre los actos singulares de ejecución.

A continuación examina el abogado de la Generalidad las tres concretas alegaciones contenidas en la demanda: la falta de una referencia explícita al Banco de España; la eliminación de la discrecionalidad en las decisiones que se atribuyen a los organismos de la Generalidad de Cataluña, y el incumplimiento sobrevenido de la LORCA.

Por lo que atañe al primero señala que, según el Decreto 1838/1975, el Banco de España cumple dos funciones: tramitación de la solicitud y propuesta al Ministerio de Economía y Hacienda. En su opinión, si las competencias han sido asumidas por la Comunidad Autónoma, no resulta lógico que ésta encomiende tales funciones a organismos del Estado. Por otra parte —añade—, la Ley catalana se limita a determinar cuál es la autoridad competente, en el ámbito autonómico, para aprobar la constitución o fusión de las Cajas de Ahorro y no entra a regular la tramitación de las solicitudes;

será el Reglamento correspondiente el que regule esta materia y sobre él habrá de recaer el juicio acerca de la adaptación a las bases estatales.

En lo que respecta a la discrecionalidad, manifiesta que no constituye un valor absoluto y que la Ley catalana se atiene al principio de seguridad jurídica, remitiendo al Reglamento las condiciones generales para la aprobación de las solicitudes. Una vez más insiste en que será este Reglamento el que haya de contrastarse con las bases estatales. La alusión a las normas de la CEE resulta también, a su juicio, improcedente desde el punto de vista material y procesal, al no haber entrado en vigor el Tratado de Adhesión, ni ser el Tribunal Constitucional la jurisdicción ante la que corresponde plantear los conflictos con dicha normativa.

Examinando finalmente el argumento esgrimido en la demanda en relación con el artículo 5.2 de la Ley catalana, fundado en la «necesaria uniformidad» que se persigue garantizar con el carácter básico de una normativa, pone de relieve que no es la uniformidad sino la unidad, compatible con diversas soluciones, la clave de bóveda de la Constitución. Frente a la crítica al citado precepto basada en que el artículo 4.1 del Decreto 1838/1975, establece límites dotacionales mínimos para las nuevas Cajas de Ahorro con el fin de garantizar una mínima operatividad y solvencia de las Entidades de nueva creación, aduce que la Ley catalana remite esta cuestión al desarrollo reglamentario, y que no podría afirmarse la inconstitucionalidad de un Reglamento que fijara los mismos o superiores mínimos dotacionales que la norma estatal. Por eso considera que el recelo con que se contempla lo que en el futuro pueda establecer el Reglamento resulta en estos momentos extemporáneo.

c) En cuanto a los restantes preceptos de la Ley 15/1985, del Parlamento de Cataluña que, a juicio del representante del Estado, resultan inconstitucionales por vulnerar las «bases» contenidas en la LORCA, el abogado de la Generalidad estima que dichas «bases» no pueden ser calificadas de tales, debido especialmente a su carácter excesivamente reglamentista que no permite opción alguna, y por ello no pueden ser utilizadas como parámetro para definir la constitucionalidad de la Ley catalana 15/1985.

Así —señala—, el artículo 14.1 d), que, frente a lo dispuesto en el artículo 1 de la LORCA, incluye al Director general entre los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, no resulta inconstitucional al no poder considerarse como básico el citado precepto estatal, ya que no incide negativamente sobre la solvencia de las Cajas o sobre las condiciones esenciales que las caracterizan en el ámbito financiero. Y lo mismo cabe decir, a su juicio, del artículo 16.2 e) y 3, que pretende integrar a personas de singular prestigio en las asambleas generales; del artículo 17, que fija los porcentajes de representación de los diversos sectores en las mismas; del artículo 19 b), cuya impugnación no aparece, por otra parte, fundada en la demanda; de los artículos 21.2 y 31.1, relativos a la reelección de consejeros generales y vocales del Consejo de Administración, ya que, si lo que se pretende es velar por un adecuado funcionamiento de los mecanismos electorales, lo que debe cuidarse son los procedimientos de elección, materia propia de los reglamentos; de los artículos 22.1 f), 23 c) e inciso correspondiente del artículo 24, en cuanto regulan el cese de los consejeros generales; del artículo 28.1, 3 y 4, referente al Consejo de Administración; del artículo 33.1 y 6, sobre el Presidente, Director general y otros órganos de las Cajas; del artículo 36.1, que establece la composición de la Comisión de Control; del artículo 38.2 y 3, relativo al nombramiento y cese del Director general; y del artículo 49, que alude a la participación de las Comunidades Autónomas en las Juntas de Gobierno de las Federaciones de Cajas de Ahorro. En definitiva, estima que todos los preceptos de la LORCA invocados de contrario como fundamento

de la impugnación de los mencionados artículos de la Ley catalana no tienen el carácter de básicos, aunque así lo establezca la propia Ley estatal, por cuanto no guardan relación alguna con las bases generales de la economía, la ordenación del crédito o la solvencia de las Cajas de Ahorro.

d) Por lo que se refiere a la impugnación de los artículos 57 y 58.1 d) de la Ley 15/1985 del Parlamento de Cataluña, el representante de la Generalidad aduce que la regulación estatal tipificadora de las sanciones, supuestamente vulnerada por los citados preceptos, no sólo es altamente deficiente, sino casi inexistente, por lo que resulta prácticamente imposible discernir qué bases estatales definen la tipicidad de las infracciones, como lo demuestra la redacción del artículo 156 del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929. Por lo tanto no comprende que se impugne la Ley catalana cuando, con mayor acomodación a las normas constitucionales y en defecto de normas estatales que tipifiquen los hechos sujetos a sanción, realiza una enumeración tipificadora de éstos. Lo único -dice- que no contempla esta Ley autonómica es la responsabilidad de los administradores y del Director general en caso de insolvencia, concretamente en el caso de que la Caja de Ahorros haya de acogerse al Fondo de Garantía de Depósitos, materia regulada por los Decretos-Leyes 5/1978 y 18/1982, pero ha de tenerse en cuenta que la Ley catalana hace referencia explícita a la competencia estatal en su artículo 58.4. Por otra parte -añade-, la Comunidad Autónoma tiene competencia para definir los tipos sancionables, máxime cuando son concreción de lo dispuesto en el artículo 156 del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, en los términos establecidos por la STC 87/1985; y tampoco puede reprocharse a la Ley catalana que introduzca sanciones nuevas, cuando las que establece no son más graves que las contempladas en el citado artículo 156, y en ningún caso dan lugar a la estatalización de las Cajas. Finalmente, por lo que se refiere a las facultades disciplinarias atribuidas al Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro, estima conveniente recordar que la legislación estatal atribuye al Banco de España funciones de propuesta al Ministerio de Hacienda en cuanto a las sanciones a imponer (artículo 3 de la Ley 13/1971, de 29 de julio), así como facultades relativas a la suspensión temporal de órganos de administración y nombramiento de interventores en supuestos de insolvencia (artículo 5 del Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre), lo que contempla y salva el artículo 58.4 de la Ley catalana. El Banco de España carece pues, en definitiva, de facultades sancionadoras; éstas corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda y, en la medida en que las competencias son asumidas por las respectivas Comunidades Autónomas, corresponden a los órganos que éstas determinen. No cabe olvidar -señala finalmente el abogado de la Generalidad- que entre las funciones de ejecución atribuidas a la Comunidad Autónoma catalana por el artículo 12.1 de su Estatuto se encuentran las sancionadoras; por lo tanto, el Banco de España puede dirigir sus propuestas de sanción a la Comunidad, que es la que debe adoptar las correspondientes decisiones, y sólo en defecto de éstas o cuando sean notoriamente inadecuadas a la política general del Estado puede intervenir el Ministerio de Hacienda, cuya competencia es de segundo grado en relación con las competencias exclusivas atribuidas a la Generalidad por el artículo 12 del EAC.

e) En cuanto a los arts. 60 y 61, entiende la representación de la Generalidad que las medidas de suspensión de los Órganos de Gobierno y dirección de las Cajas de Ahorro así como las de intervención de las mismas, que dichos preceptos regulan, corresponden a la Generalidad, ya que son medidas de ejecución sobre las que tiene competencia a tenor del art. 10.1.4 del EAC. Además estima oportuno recordar que el art. 58.4 de la Ley impugnada deja a salvo, en materia sancionadora, lo dispuesto en la legislación del Estado sobre el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de

Ahorro, por lo que resulta infundado sostener la intromisión de la Generalidad en materias directamente vinculadas con la solvencia de las Cajas. A este respecto pone de relieve que no cabe confundir el supuesto de que alguna de éstas se encuentre en «situación difícil» (Real Decreto-Ley de 6 de marzo de 1978), lo que legitima el ejercicio de las competencias estatales a las que hace expresa reserva el citado art. 58.4, con el supuesto de «grave irregularidad económica» a que se refiere el art. 60 de la Ley impugnada, porque esta última situación no implica necesariamente que resulte afectada la solvencia de la entidad.

f) Por último, a la impugnación de las disposiciones transitorias de la Ley catalana 15/1985 fundada en que contravienen las disposiciones transitorias de la Ley estatal 31/1985, responde que al ser estas normas de detalle, agotadoras de la totalidad de la materia, no pueden ser calificadas de básicas.

6. Por escrito que tiene entrada en el Registro General el 22 de noviembre de 1985, el Presidente del Parlamento de Cataluña formula, en nombre del mismo, las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar, manifiesta que la Generalidad posee competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorro, con arreglo a las bases de la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria del Estado (art. 12.6 del EAC), y no una mera competencia de desarrollo normativo; por ello, de acuerdo con la STC 5/1982, la legislación autonómica no tiene por qué desarrollar una norma estatal como la LORCA, sino que únicamente debe respetar aquellos preceptos que tengan el carácter de básicos en cuanto a la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, requisito que no reúne prácticamente ninguno de los preceptos de la mencionada Ley.

b) En segundo lugar, recuerda que, según la jurisprudencia constitucional [Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982], la noción de bases es una noción material y controlable por este Tribunal, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, de lo que se infiere que una Ley calificada de básica por las Cortes puede no serlo. Además, la fijación de las bases por el Estado no puede dejar vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad. Asimismo -añade-, de aquella jurisprudencia (STC 32/1981, de 28 de julio), se deduce que, cuando se trata de la composición y estructura de Órganos de Gobierno de antes, ya sean públicos o no, afectados por el nuevo reparto competencial derivado de la Constitución, difícilmente puede considerarse básica la legislación preconstitucional, inspirada en un principio de centralización contrario al de autonomía. Todas estas consideraciones se estiman oportunas porque el Letrado del Estado aduce como fundamento de sus pretensiones una serie de normas estatales de diferente rango y muchas de ellas preconstitucionales, sin examinar previamente si tales normas tienen o no el carácter de básicas.

c) En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley catalana y a la impugnación de sus arts. 1.1 y 3; 9.1; 10 y 56, rechaza las alegaciones del Letrado del Estado y sostiene que las cuestiones que dicha Ley regula -naturaleza y funciones, creación, fusión, liquidación y registro, Órganos de Gobierno, coeficientes de inversión y expansión, inspección e intervención de las Cajas de Ahorro- afectan o se refieren casi todas ellas a su estatuto personal, especialmente las relativas a los órganos rectores y, por lo tanto, no cabe aplicar el criterio de territorialidad. Sería ilógico -arguye- que el «status» de una Caja de Ahorro pudiera ser objeto de dos regulaciones distintas. Aunque algunos actos puedan tener eficacia extraterritorial, ello no priva a las Comunidades Autónomas de sus competencias, según ha señalado la STC de 16 de noviembre de 1981, y, en aquellas materias que podrían estimarse no están claramente incluidas en el

«status» personal, la propia Ley catalana se ha encargado (art. 46, por ejemplo) de establecer en cada caso las medidas necesarias para evitar la invasión de competencias. Por otra parte –añade–, las disposiciones finales cuarta y quinta de la LORCA establecen un sistema de delimitación competencial que, además de no ser de aplicación a Cataluña por no poseer el carácter de norma básica, introducen una regulación muy imperfecta, ya que, si se limitan las competencias de las Comunidades Autónomas a las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en el ámbito de la Comunidad y sólo en lo que se refiere a las actividades realizadas dentro de ésta, surge el problema de determinar la normativa aplicable a las sucursales situadas fuera de su territorio. Y aún resulta más grave que el Estado asuma todas las competencias en el caso de una Caja de Ahorros que capte fuera del territorio de una Comunidad Autónoma más del 50 por 100 de sus depósitos, pues, si este volumen oscilara, podría ocurrir que cada cierto tiempo cambiara la legislación aplicable a dicha Caja. Finalmente pone de manifiesto que tanto el Decreto de la Generalidad 303/1980 como el Decreto vasco de 16 de marzo de 1981 utilizan el criterio exclusivo del domicilio social, sin que el Estado haya impugnado este particular, y que también el propio Estado lo ha utilizado en el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre. La LORCA –dice– ha modificado este criterio, pero las bases y ámbitos de aplicación de las competencias resultan de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, y no de la cambiante opinión del Gobierno central.

d) Por lo que se refiere a la constitución, disolución y fusión de las Cajas de Ahorro, después de destacar que la STC 1/1982, de 28 de enero, incluye como contenido integrante de las bases de ordenación del crédito las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, efectúa una serie de precisiones. En primer lugar –señala–, las Cajas de Ahorro no son únicamente intermediarios financieros; de aquí que la competencia autonómica no proceda del art. 10.4 del EAC, sino del 12.6. Por otra parte, tienen naturaleza fundacional –y el art. 9.24 del EAC otorga a la Generalidad competencia exclusiva sobre fundaciones– y desarrollan además una serie de actividades proyectadas sobre un ámbito inferior al de todo el Estado, lo cual contribuye a explicar la competencia autonómica sobre sus peculiaridades organizativas, ya que es la actividad y no la organización lo que puede tener efectos y repercusiones supracomunitarias. Como sea que las bases que deben respetarse en virtud de lo dispuesto en el art. 12.6 del EAC son las de la «actividad económica general» y las de la «política monetaria», no parece en principio, a juicio del Abogado de la Generalidad, que estas bases tengan que incidir en la estructura y aparato organizativo de las Cajas de Ahorro, y al respecto recuerda que en esta posición abunda el art. 31.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, norma integrante del bloque de la constitucionalidad, que atribuye en exclusiva a dicha Comunidad Autónoma la competencia sobre «organización, régimen y funcionamiento interno de las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial, Cajas de Ahorro y Cajas Rurales».

Más para el caso de que, a pesar de todo, se siga sosteniendo que corresponde al Estado fijar las normas reguladoras básicas de la estructura, organización interna y funciones de las Cajas de Ahorro, insiste en la necesidad de diferenciar lo que es básico de lo que no lo es. Así –precisa– serán básicos aquellos elementos esenciales o denominadores comunes que hacen que las Cajas de Ahorro se distingan de otros agentes similares y que deben respetarse en todo caso, so pena de desvirtuar su naturaleza. Por lo tanto serán básicos su carácter fundacional, su función social, su carencia de ánimo de lucro, su sometimiento a un protectorado público y el regirse por órganos colegiados en los que estén representados los distintos sectores implicados en su actividad; pero la concreción

casuística, detallada y exhaustiva de estos denominadores comunes en modo alguno puede calificarse de base.

Desde este punto de vista, no considera básica la fijación cuantitativa del fondo de dotación mínimo, tal como viene expresada en el art. 4.1 del Decreto 1838/1975, y, por consiguiente, no estima admisible la pretensión de inconstitucionalidad del art. 5.2 de la Ley catalana impugnada. Tampoco estima inconstitucional el art. 5.3, respecto al cual no se precisa el precepto estatal presuntamente vulnerado, ni entiende que pueda pretenderse que dicho artículo infringe la legislación estatal básica al remitirse a lo dispuesto en la propia Ley recurrida, dado que el acatamiento de ésta supone también el de las bases.

Por lo que respecta al art. 6.1, pone de relieve que se refiere al nombramiento de un Director general del Patronato fundacional –cuestión que la normativa estatal no regula– y no del Director de la Caja de Ahorro, con independencia de que una norma procedimental reguladora de tal nombramiento nunca pudiera considerarse básica.

En cuanto al art. 7, al que el Letrado del Estado imputa la ausencia del principio de discrecionalidad en la autorización de la constitución de una Caja de Ahorro, alega que, aparte de que es característica del Estado de Derecho la delimitación de la discrecionalidad, el propio art. 7 permite denegar la inscripción «por notoria inadecuación o insuficiencia de la dotación fundacional para el objeto y fines de la institución», expresión en la que cabe un ancho margen de discrecionalidad. Si lo que se achaca a dicho artículo –precisa– es que en él falta la referencia a la intervención del Banco de España, no hay que olvidar que, según la citada STC 1/1982, las funciones del Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro son de información, disciplina e inspección, funciones que deja a salvo la cláusula del art. 56 de la Ley impugnada, y este mismo argumento ampara la constitucionalidad del art. 10, dado que la propuesta de autorización de fusiones no aparece incluida entre las facultades del Banco de España establecidas en la Ley 30/1980; al ser, en definitiva, la autorización competencia de la Comunidad Autónoma y no del Estado.

Por último, considera que el art. 11 no sería inconstitucional aunque contraviniera los arts. 140 y siguientes del Real Decreto-Ley de 21 de septiembre de 1929, ya que estos preceptos no tienen carácter básico. Mas, aunque así fuera –añade–, no los contradice en absoluto, ya que lo único que dispone es que la disolución y liquidación voluntaria de las Cajas debe ser autorizada por el Gobierno de la Generalidad, competencia ésta que resulta incontrovertible, puesto que, si la Comunidad tiene una competencia determinada, puede atribuirlo al órgano que estime más conveniente.

e) En cuanto a los preceptos de la Ley catalana relativos a los Órganos de Gobierno, sanciones e intervención de las Cajas de Ahorro, recuerda que la impugnación parte del supuesto de que toda la LORCA, salvo los escasísimos párrafos que su disposición final cuarta exceptúa, tiene carácter básico. Sin embargo –arguye–, siendo el concepto de «bases» una noción material y no formal, no se comprende cómo puede sostenerse que sean básicas normas tan casuísticas y de detalle como aquellas de la LORCA en que se funda la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 15/1985 del Parlamento de Cataluña. Los preceptos de esta última –añade– regulan cuestiones que no son básicas, respetando las «bases de la ordenación de la economía general del Estado y de su política monetaria», por lo que no puede calificarse de inconstitucionales, y esta conclusión es predicable de los arts. 14.1 d), 16, 17, 21.2, 22.1 f), 26, 33.1 y 6, 36.1, 38.2 y 3, 49, 57 y 58.1 d), y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera,

cuarta y quinta de la Ley catalana. En cuanto a los arts. 60 y 61 de esta Ley, destaca que se encuentran dentro del capítulo VIII, cuyo primer artículo incluye una cláusula de salvaguarda de las funciones del Banco de España, y que el propio art. 60 contempla la posibilidad de que el acuerdo de suspensión se produzca a propuesta del referido Banco. Admite que puede ser básico, en todo caso, determinar los supuestos en los que puedan tomarse las medidas de suspensión e intervención a que se refieren estos artículos, pero quién haya de tomarlas viene dado por el reparto competencial y, en su opinión, es claro que ello corresponde a la Generalidad, dada su competencia exclusiva sobre las Cajas de Ahorro.

Por todas estas razones solicita el Presidente del Parlamento de Cataluña la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

7. Por escrito que tiene entrada en el Registro General de este Tribunal el 19 de octubre de 1985, el Letrado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, formula recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1.1; 2.2; 3.2; 5; 6; 7; 8; 9.1; 10; 11.1; 19; 20 d) y e); 21; 22 d); 26.2 c) y e) y 3; 27; 28 c); 29 a); 30; 31.2 y 3; 32 f); 33 c); 34.2 y 4; 37.1; 38.2; 39.1; 40.1; 41.1; 42.5; 45.1 y 4; 47.2 y 3; 49; 50.1, y disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta, así como contra los demás artículos conexos con los anteriores, todos ellos de la Ley 7/1985, de 17 de julio, del Parlamento de Galicia, de Cajas de Ahorro gallegas, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución. Solicita el Letrado del Estado que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados y que se disponga su suspensión, así como la de las disposiciones y actos que se hubieran producido en ejecución de aquéllos.

8. Las alegaciones que sirven de fundamento al presente recurso son, en gran medida, una reproducción de las contenidas en el escrito por el que el Letrado del Estado, en representación del Gobierno, interpuso el recurso de inconstitucionalidad número 873/1985 frente a la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña, de Cajas de Ahorro.

Así, en cuanto al planteamiento del recurso y al ámbito de aplicación de la Ley gallega 7/1985, coinciden las alegaciones aducidas con las que sirvieron de fundamento a la impugnación de los correspondientes preceptos de la Ley catalana, tanto por lo que se refiere a las consideraciones de carácter general como a su concreción en relación con la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 1.1 y 2.2 y de los arts. 9.1 y 10.

También son idénticas las alegaciones relativas a la constitución, fusión y disolución de las Cajas de Ahorro gallegas (arts. 6, 7, 8, 10 y 11.1); tan sólo en el presente recurso se añade la impugnación de los arts. 3.2 y 5. El primero, porque, al fijar el volumen de los excedentes líquidos dedicados a «estimular el ahorro y la realización de inversiones», no respeta las bases estatales en esta materia, según las cuales los excedentes han de destinarse, en su totalidad, a la formación de reservas y a la financiación de obras benéficas-sociales (art. 10 de la Ley 13/1985, en relación con el art. 22 del Real Decreto 2290/1977, y Real Decreto 502/1983). El art. 5, porque, al preceptuar que la documentación para la creación de nuevas Cajas de Ahorro ha de presentarse ante la Consejería de Economía y Hacienda, contraria lo dispuesto en la normativa básica vigente (art. 2 del Decreto 1838/1975), según la cual tal documentación ha de tramitarse «a través del Banco de España», siendo de destacar que esta intervención, según ha declarado el Tribunal Constitucional en su STC 1/1982, forma parte de la ordenación básica en la materia.

Del mismo modo, en su impugnación de los arts. 19, 20.1 d) y 21, el Letrado del Estado reproduce las alegaciones aducidas en el

recurso 873/1985 en relación con el régimen disciplinario y sancionador, con la única diferencia de que en el presente caso las consideraciones que sirven de fundamento a la inconstitucionalidad del apartado d) del art. 20.1 se aplican también al apartado e), que prevé como sanción «la exclusión del Registro de Cajas de Ahorro gallegas».

También como ocurría en la impugnación de la Ley catalana, la inconstitucionalidad de diversos aspectos de la regulación de los Órganos de Gobierno -concretada en los arts. 22 d); 26.2 c) y e); 27; 31.2 y 40.1; 31.3; 32.1 f) y, en conexión, 33 c), y correspondiente inciso del 34.2; 37.1; 41.1; 42.5; 45.1; 47.2 y 3, y 50.1- se basa en la falta de adecuación de la misma a las correspondientes normas básicas contenidas en la LORCA, si bien, en el presente recurso, la inconstitucionalidad por dicha razón se extiende a los arts. 28 c); 29 a); 30; 34.2 y 4; 45.4 y 49 de la Ley gallega.

Así, el art. 28 c) es impugnado por vulnerar los arts. 4 y 7.2 de la LORCA, al asignar carácter potestativo a la elección de los representantes de los impositores mediante compromisarios y exigir que éstos reúnan las mismas condiciones que los Consejeros generales.

El art. 29 a), porque al especificar las infracciones graves se separa de lo establecido en el art. 8 A) de la LORCA.

El art. 30, por no respetar el contenido del art. 8, C), de la LORCA, al exceptuar la relación laboral, como causa de inelegibilidad de compromisarios y consejeros generales, no sólo en el caso de aquellos que ostenten la representación de los empleados, sino también «cuando aquella característica fuera anterior a su designación como consejero general».

El art. 34.2, por cuanto modifica el quórum de asistencia para la válida constitución de la Asamblea, sin distinguir, como hace el último párrafo del art. 12.1 de la LORCA, entre primera y segunda convocatoria, eludiendo además la exigencia del voto favorable de los dos tercios de los asistentes establecida en el art. 12.2 de la mencionada Ley para los supuestos que los apartados d) y e) del art. 33 de la Ley gallega contemplan.

El art. 34.4, por contravenir el art. 12.2, párrafo segundo, de la LORCA, al no otorgar voto de calidad a quien presida la reunión de la Asamblea General.

El art. 45.4, por vulnerar el art. 22.4 de la LORCA, según el cual el Director general sólo asistirá a las reuniones de la Comisión de control cuando ésta así lo requiera.

El art. 49, en fin, por cuanto contraviene el art. 31.1 de la LORCA, al imponer obligatoriamente la agrupación de las Cajas de Ahorro del respectivo ámbito territorial.

9. Por providencia de 30 de octubre de 1985, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de acuerdo con lo prescrito en el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y a la Junta de Galicia, a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes; tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución, con la consiguiente suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, y publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de Galicia.

10. Por escrito de 28 de noviembre de 1985, el Parlamento de Galicia, representado por su Presidente, se opone al recurso plan-

teado por el Letrado del Estado y solicita de este Tribunal su desestimación, aduciendo la siguiente fundamentación jurídica:

A) Frente a las alegaciones del representante del Gobierno, fundadas en la vigencia y aplicación incondicionada de la Ley 31/1985, de 2 de agosto (LORCA), y en otras normas preconstitucionales legales y reglamentarias por él calificadas de básicas, la representación del Parlamento gallego estima necesario enjuiciar el contenido de la Ley impugnada partiendo de la delimitación competencial que en materia de Cajas de Ahorro establece el bloque de la constitucionalidad, así como del principio de territorialidad y de la estructura fundacional de las Cajas.

B) Por lo que concierne a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia, entiende que, sobre la base de los arts. 149.1.11 y 13 de la Constitución y 30.1.1 del Estatuto de Autonomía gallego (EAG), es posible concluir que la competencia exclusiva de dicha Comunidad en materia de regulación de Cajas de Ahorro se extiende, aunque con distinta intensidad, a los tres aspectos siguientes:

a) El constitutivo (siempre que se respete la garantía institucional del derecho de fundación y la voluntad del fundador), dada la estructura fundacional de las Cajas y las competencias asumidas por la Comunidad en el art. 27.26 de su Estatuto; b) El orgánico, en aquello que afecta a la organización y funcionamiento meramente internos de las Cajas y de acuerdo con los criterios generales y fundamentales exigidos por la unicidad del orden económico; y c) El de su actividad institucional, dentro de los límites impuestos por el principio de unicidad y por la necesaria articulación, en materia económica, entre los intereses propios de la Comunidad y los generales de la Nación, reflejada estatutariamente en el hecho de no haber asumido la Comunidad gallega el desarrollo normativo de las bases en la ordenación del crédito, Banca y seguros.

C) En cuanto al principio de territorialidad y por lo que se refiere a las normas autonómicas relativas a la estructura y organización de las Cajas de Ahorro, no a su actividad crediticia, sostiene que el criterio de delimitación competencial debe ser el de su domicilio social, o su sede central, al figurar éste como uno de los elementos constitutivos de la escritura fundacional. En consecuencia y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 9.11 y 16 del Código Civil, las Cajas constituidas y con domicilio social en Galicia deben estar sometidas a las normas que dicte la Comunidad Autónoma.

A este respecto y frente a las alegaciones del Letrado del Estado, la representación del Parlamento gallego hace las siguientes consideraciones: 1.ª Las Cajas de Ahorro son instituciones nacidas con una vocación territorial limitada; 2.ª No cabe confundir la extraterritorialidad de la validez de las normas comunitarias con la posible eficacia extraterritorial de sus actividades, que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no es incompatible con el principio de territorialidad; 3.ª Si como consecuencia de sus actividades crediticias o benéfico-sociales la institución trasciende de su territorio, el Estado habrá de dictar una norma de conflicto que permita someter a distintas regulaciones lo que constituye la actividad típica o instrumental; una norma de este tipo (señala) es la contenida en la disposición final quinta de la LORCA, si bien en ella se utiliza un criterio matemático (el de la captación por las Cajas de Ahorro fuera de su territorio de un volumen de depósitos superior al 50 por 100) de difícil instrumentación debido a la variación de los fondos de las entidades en expansión, y cuya aplicación implicaría siempre disfunciones en el funcionamiento de los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y en su actividad crediticia; y 4.ª El domicilio social como criterio para definir el ámbito de aplicación de la normativa autonómica sobre las Cajas

viene utilizándose por el Estado y las Comunidades con toda normalidad sin que hasta el presente se haya puesto en tela de juicio su constitucionalidad (así el art. 1 del Real Decreto 2.869/1980, de 30 de diciembre, y el art. 1 del Decreto 77/1983, de 21 de abril, de la Junta de Galicia).

Basándose en las consideraciones anteriores, la representación del Parlamento de Galicia concluye que no resultan inconstitucionales los arts. 1.1 y 22 de la Ley gallega 7/1985 por el hecho de que, para determinar el ámbito de aplicación de esta Ley, tomen como único y exclusivo punto de conexión el criterio del domicilio.

Asimismo sostiene, dentro de este mismo epígrafe, la constitucionalidad del art. 3.2 por un triple motivo: porque la expresión «estimular el ahorro» tiene un sentido orientativo y no limitativo, constituyendo dicha función parte integrante de la actuación benéfico-social de las Cajas; porque la expresión «realización de inversiones y obras benéficas» se ajusta a lo previsto en el art. 1.2 del Real Decreto 502/1983, y porque el citado art. 3.2 contiene un párrafo *in fine* en el que expresamente se reserva al Estado las bases de la legislación sobre la materia.

D) Por lo que respecta a la estructura fundacional de las Cajas de Ahorro, la mencionada representación afirma que dichas Cajas son Entidades financieras de carácter social y naturaleza fundacional, como se deduce de la STC 18/1984, de 7 de febrero (fundamento jurídico 3.º), de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1992 o de la expresión contenida en el art. 2, apartado 3.º, de la LORCA; por ello entiende que su proceso de constitución debe ajustarse al derecho de fundación reconocido en el art. 34 de la Norma fundamental y en los arts. 35 y siguientes del Código Civil, así como a las normas autonómicas previstas en la Ley de Fundaciones de Interés Gallego, de 22 de junio de 1983, existiendo un claro paralelismo entre los preceptos impugnados (arts. 5 al 11) y los arts. 2 al 11 de aquella Ley.

En su opinión, todo el capítulo II de la Ley ahora recurrida se acomoda a la legislación vigente en su aspecto constitutivo, y (frente a la tesis mantenida por el Gobierno) no puede considerarse básica toda la legislación preconstitucional referente a la materia, ni inconstitucional toda norma autonómica que la modifique o no la reproduzca fielmente.

En cuanto a las concretas impugnaciones de los artículos comprendidos en el citado capítulo II, defiende su constitucionalidad por las siguientes razones:

a) El art. 5 tiene un contenido claramente orgánico y procedimental, ya que se limita a determinar el órgano de la Comunidad Autónoma competente para autorizar la creación de nuevas Cajas, ante el cual ha de presentarse la documentación. Supone (dice) la traslación del art. 2 del Decreto 1838/1975, de 3 de julio, sustituyendo el órgano central por el autonómico, sin menoscabo de la competencia del Banco de España, tal como se deduce de la expresión «con el cumplimiento previo de la normativa básica vigente».

b) El art. 6.1 d), se limita a señalar que la dotación inicial es uno de los elementos integrantes de la escritura fundacional. Es cierto que no hace referencia a la dotación mínima, pero, por una parte, no resulta evidente que su determinación por el Estado (art. 4.1 del Decreto 1838/1975) tenga carácter básico y, por otra, no parece propio de una buena técnica legislativa exigir a la Ley algo que por su naturaleza económica está sometido a revisiones.

c) El art. 6.2 se ajusta al contenido de lo dispuesto en el art. 4.2 de la Ley de Fundaciones de Interés Gallego y a las normas genera-

les de Derecho común. En todo caso, su constitucionalidad resulta garantizada si la expresión «en la forma prevista por esta Ley» se interpreta en el sentido de «respetando el contenido previsto en el apartado 1.º del citado artículo y en la normativa básica vigente, tal como reitera el art. 5 recurrido».

d) El art. 7 se refiere al nombramiento del Director general en la etapa inicial de constitución de las Cajas de Ahorro, aspecto no regulado por la LORCA; y, en todo caso, prevé que el primer Consejo de Administración, una vez constituido, habrá de ratificar el nombramiento, lo que significa que a dicho Consejo le corresponde, como preceptúa el art. 26 de la mencionada Ley, la designación del Director general. Por otra parte, esta actuación inicial, que dentro de los actos de naturaleza fundacional responde al fin primordial de poner en marcha la entidad, se ajusta a la normativa en materia de fundaciones de interés gallego regulada por la Ley de 22 de junio de 1983.

e) El art. 8 no elimina totalmente la discrecionalidad en la autorización relativa a la constitución de una nueva Caja de Ahorros, pues también permite denegar dicha autorización «por notoria inadecuación o insuficiencia en la dotación fundacional al objeto y a las finalidades de la institución», y no incumple los requisitos procedimentales previstos en los arts. 1 y 2 del Decreto 1.838/1975, a los que se remite la Ley impugnada en el art. 5.

f) El art. 9.1 ha sido impugnado por fijar como criterio de aplicación de la Ley el domicilio, por lo que se dan por reproducidas las alegaciones hechas a este respecto.

g) El art. 10, aunque elude la preceptiva propuesta del Banco de España, no es inconstitucional, pues de la STC 1/1982 se deduce que las funciones básicas del Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro son las de información, disciplina e inspección, no la de propuesta de autorización en los supuestos de absorción y fusión.

h) El art. 11.1 es recurrido por estimar que excluye la aplicabilidad de los arts. 140 y siguientes del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, pero estos preceptos no pueden calificarse de básicos, unos por su falta de adecuación a la realidad actual y otros por su carácter detallista. En realidad, el artículo impugnado, al fijar el órgano competente en la Comunidad Autónoma para ejercer la función de ratificación, establece simplemente una norma de competencia orgánica exigida por la delimitación competencial derivada de la configuración del Estado.

E) El Letrado del Estado recurre los arts. 19, 20.1 d) y e) y 21, relativos al régimen sancionador, por entender que vulneran las normas básicas contenidas en la dispersa regulación preconstitucional relativa a esta materia y que, en especial, no respetan la delimitación de competencias contenida en la disposición adicional primera de la Ley 31/1985, de 2 de agosto. Pero esta impugnación carece, para la representación del Parlamento gallego, de fundamentación; el art. 18 que encabeza el capítulo IV de la Ley autonómica —señala— determina que el régimen sancionador se ejercerá «en el marco de las bases aprobadas por el Estado sobre ordenación del crédito y la banca... y sin perjuicio de las funciones que le correspondan al Banco de España», pero este expreso respeto a las bases no puede implicar, por extensión, un desapoderamiento de la competencia en cuanto a la legislación de desarrollo y a la ejecución, específicamente reconocida en el Estatuto de Autonomía y en la misma disposición adicional primera, dos. Por otra parte —añade—, es de aplicación al presente caso la doctrina establecida en la STC 85/1985 (fundamento jurídico 8.º), según la cual la Comunidad Autónoma es titular de la referida potestad sancionadora por tener atribuida com-

petencia en materia de Cajas de Ahorro (art. 30.1.5 del EAG), ejercitarla por vía legislativa y desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, modulando tipos y sanciones; así, el art. 19 desarrolla, especificándola, la cláusula general sancionadora del art. 156 del Estatuto de Cajas Generales de Ahorro Popular de 1933 y de la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1940, respetando también, en cuanto a las medidas cautelares, el art. 5 del Real Decreto-Ley de 24 de septiembre de 1982; y, en lo concerniente a la Imputación de responsabilidad, el mencionado artículo se ajusta a los principios generales del Derecho, distinguiendo entre la responsabilidad de la persona jurídica y la atribuida directamente a quienes forman parte de sus Órganos de Gobierno, sin que sea procedente citar el art. 158 del Real Decreto-Ley de 24 de noviembre de 1929, que limita la responsabilidad al Director general, ya que la evolución de esta institución justifica su extensión a órganos y personas distintas. Del mismo modo, el art. 20.1 d) y e) está en sintonía con la Instrucción de Beneficencia de 14 de marzo de 1879 y con el Reglamento de Fundaciones Culturales de 21 de junio de 1972, por lo que se refiere a la destitución de los Órganos de Gobierno de las Cajas, y con el art. 2 del Real Decreto-Ley de 6 de marzo de 1978 y el art. 5 del Real Decreto-Ley de 24 de septiembre de 1982, en lo que respecta a la exclusión del Registro de Cajas de Ahorro. Y, por su parte, el art. 21 no hace sino trasplantar a la esfera autonómica facultades de suspensión e intervención que corresponden al Estado con carácter general (arts. 119 y 133 del mencionado Estatuto de 1933, art. 19 de la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1940 y art. 1 del Real Decreto-Ley de 6 de marzo de 1978) y que ahora comparte con la Comunidad Autónoma en materia de Cajas de Ahorro.

F) La representación del Gobierno impugna determinados artículos de los Títulos II y III de la Ley del Parlamento de Galicia por entender que infringen lo dispuesto en la LORCA, norma que considera básica. Pero, a juicio de la representación del Parlamento autonómico, es evidente que la detallada y pormenorizada regulación contenida en la LORCA no puede considerarse básica de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ya que si así fuera quedaría completamente anulada la competencia sobre Cajas de Ahorro que a la Comunidad Autónoma gallega atribuye el art. 30 de su Estatuto, que es una competencia exclusiva y no sólo de desarrollo legislativo.

Así —precisa—, no puede considerarse inconstitucional el art. 22 d) de la Ley autonómica por el hecho de incluir al Director General entre los Órganos de Gobierno de las Cajas, extremo no previsto en el art. 1 de la LORCA, pues aquella Ley puede completar el esquema organizativo contenido en esta última. En cuanto al art. 26.2 c) de la Ley gallega, es cierto que extiende a las Corporaciones locales la representación en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro y no la circunscribe a las municipales, como hace la LORCA (art. 2.3), pero ello responde a un principio de racionalidad, economía y participación, en virtud del cual se estima conveniente no prescindir de la labor tradicional que las Diputaciones Provinciales han asumido en este campo, especialmente en Galicia. La incorporación a la Asamblea General de la representación de federaciones, asociaciones o corporaciones de diverso carácter y de personalidades de singular prestigio, contemplada en el art. 26.2 e), ap. 3.º, de la Ley impugnada, supone el respeto a un criterio tradicional y de pluralismo social que no afecta al denominado carácter básico del art. 2.3 de la LORCA, pues supone un desdoblamiento de la opción prevista en su apartado c).

También el art. 27 es plenamente constitucional a juicio de la representación del Parlamento gallego, pues estima que no pueden considerarse básicos los porcentajes de participación establecidos en el art. 3.2 de la LORCA, que no permiten opción alguna a la Comunidad Autónoma. Y tampoco entiende que pueda calificarse de

básica, en relación con el art. 28 c) de la Ley impugnada, la totalidad de los arts. 4 y 7.2 de la LORCA, por lo que habría de considerarse constitucional tanto el carácter potestativo de la elección de los representantes de los impositores mediante compromisarios como el establecimiento de iguales requisitos para éstos que para los consejeros generales, lo que, por otra parte, se ajustaría a la normativa estatal entonces vigente (art. 3.1 del Real Decreto 2290/1977). Por análogas razones defiende la constitucionalidad de los arts. 29 a); 30; 31.2 y 3 y 40.1; 32.1 f) y por conexión el 33; 32.2-34.4; 37.1; 38.2; 39.1; 41.1; 42.5; 45.4; 47.2 y 47.3, dado que, en su opinión, no puede atribuirse el carácter de básicos a los correlativos preceptos de la LORCA con los que contrastan, aparte de que algunos de dichos artículos -añade- no hacen sino desarrollar y completar la Ley estatal, suplir sus lagunas o deducir las consecuencias derivadas de los principios organizativos de la Ley gallega, entre los que se encuentra la calificación del Director general como Órgano de Gobierno.

En cuanto a los arts. 49 y 50.1 de la Ley recurrida, la representación del Parlamento gallego, además de reiterar que la materia en ellos regulada no tiene carácter básico, señala que la potestad de la Comunidad Autónoma para exigir la agrupación de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia en una federación emana de la propia naturaleza del protectorado sobre las Cajas, de la incidencia de los fines sociales de éstas en la actividad económica de la Comunidad, cuyo fomento y planificación son competencia comunitaria (arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 CE), así como de la función de interés general que desempeñan en el propio ámbito territorial.

Finalmente, considera que tampoco son inconstitucionales las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta, pues coinciden con las normas de la LORCA en aquello que puede estimarse básico y discrepan en aspectos no sustanciales, cuya regulación corresponde a la Comunidad.

Por todo lo expuesto, solicita de este Tribunal que desestime en su integridad el recurso de inconstitucionalidad número 913/1985, promovido por el Presidente del Gobierno.

11. Por escrito de 29 de noviembre de 1985, comparece el Jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional de la Junta de Galicia, en nombre del Gobierno autonómico, formulando las correspondientes alegaciones:

A) Tras señalar que la propia Junta ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la LORCA y solicitar la acumulación de ambos recursos; efectúa una serie de consideraciones generales, refiriéndose comparativamente a los modelos alemán e italiano de distribución de competencias entre los órganos centrales y las autonomías territoriales y al sistema general que a tal efecto se deduce de la Constitución Española y de los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a la concreta materia de las Cajas de Ahorro, pone de relieve la existencia de una concurrencia competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia, en virtud de lo dispuesto en los arts. 149.1.11 de la Constitución y 30.1.5 del EAG, de los cuales se desprende -como ha señalado este Tribunal- que al Estado corresponde el establecimiento de la normativa básica que habrá de servir de «marco de una política global», sin que ello conduzca a un rígido uniformismo que impida la diversidad de regulaciones características de un sistema autonómico, en el que ha de garantizarse la acción de Gobierno de cada Comunidad Autónoma en función de una política propia. Tal regulación básica debe ceñirse, pues, a los elementos normativos uniformes que aseguren un denominador común, a partir del cual pueda cada Comunidad

establecer, en defensa de su propio interés, las peculiaridades que estime convenientes, lo cual supone que la competencia normativa reservada constitucionalmente a la Comunidad Autónoma no tiene carácter meramente reglamentario.

Dado que la Constitución no reserva al Estado una competencia expresa en materia de Cajas de Ahorro, mientras que, en virtud del art. 149.3 de aquélla, el EAG atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia una competencia exclusiva sobre esta materia «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11 y 13 de la Constitución», el representante de la Junta gallega entiende que el problema planteado viene a reconducirse, en definitiva, a la « fijación de bases » o, en su caso, a la « coordinación general » a que se refieren los preceptos últimamente citados, teniendo en cuenta que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aquel concepto de bases es un concepto material y que las normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una Ley y ser en ella calificadas de tales. Por otra parte -añade-, el carácter de fundaciones que las Cajas de Ahorro han tenido en su origen obliga a garantizar el derecho de fundación, reconocido en el art. 34 de la Constitución, esto es, el derecho a fundar y a que la voluntad de los fundadores perviva en la fundación; y de dicho carácter deriva otro título competencial de la Comunidad en relación con las Cajas de Ahorro: el reconocido en el art. 27.26 del EAG, que atribuye a la Comunidad de Galicia competencia exclusiva sobre las fundaciones de interés gallego. Ciertamente que las Cajas tienen también la naturaleza de entes de carácter social y de intermediarios financieros, pero esta característica -puntualiza- hace referencia a su actividad crediticia o financiera, por lo que es a ella a la que hay que referir las potestades estatales sobre las bases de ordenación del crédito, y no a los aspectos subjetivos de organización *ad intra* de las Cajas, que se subsumen en la competencia exclusiva del art. 30.1.5 del EAG, reforzado con el título competencial derivado del art. 27.26 del propio Estatuto. En este sentido, en la regulación de los aspectos subjetivos u organizativos de las Cajas de la Comunidad Autónoma resulta obligado, a juicio de la representación de la Junta gallega, sujetarse a lo dispuesto en la Ley del Parlamento de Galicia de 22 de junio de 1983 sobre el Régimen de las Fundaciones de Interés Gallego -entre las cuales figuran indiscutiblemente las Cajas de Ahorro-, que atribuye a la Comunidad Autónoma la función de protectorado sobre aquellas fundaciones y, por lo tanto, sobre las Cajas. A estos títulos competenciales -precisa- responde la Ley 7/1985 de Cajas de Ahorro Gallegas, cuyo contenido respeta las bases del Estado sobre la ordenación del crédito; mientras que, por el contrario, la Ley estatal 35/1985, que el Letrado del Estado considera como básica y parámetro de la constitucionalidad de la Ley autonómica, carece de legitimidad y es radicalmente nula, pues no tiene tal carácter e invade espacios específicos de la competencia autonómica sobre el régimen de las fundaciones de interés gallego, anulando con ello la función de protectorado que corresponde a la Comunidad Autónoma, y sobre la estructuración y vertebración de los Órganos de Gobierno y representación de las Cajas, que es competencia exclusiva de aquélla en virtud del art. 30.1.5 del EAG.

B) Partiendo de estas consideraciones generales, la representación de la Junta de Galicia rechaza la impugnación del Gobierno; en primer término, en cuanto se dirige contra el art. 1.1 de la Ley gallega y preceptos conexos (arts. 2.1, 9.1 y 10), que disponen la aplicación de la misma a las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia. A su juicio, dicho precepto viene a coincidir con el art. 37.1 del EAG, según el cual las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se entienden referidas a su territorio, y la determinación de los criterios con arreglo a los cuales ha de fijarse el domicilio que corresponde a dicha Comunidad en materia de Cajas de

Ahorro, de conformidad con los arts. 27.26 y 30.1.5 del EAG y la citada Ley de Fundaciones de Interés Gallego, así como con la STC 72/1983. Los mencionados preceptos impugnados –añade– no comportan un criterio de extraterritorialidad, ya que no se refieren a la actividad de las Cajas, con lo que quedan a salvo las competencias estatales. En cuanto a las sucursales de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia ubicadas fuera del territorio autonómico, sus actividades y relaciones instrumentales, no concurrentes al régimen de la actividad crediticia, son susceptibles de regirse por el estatuto personal, de acuerdo con los arts. 9.11 y 16 del Código Civil, mientras que en lo que respecta a aquellas actividades que llevan aparejado un ejercicio de poder político la Junta de Galicia puede realizar convenios con otras Comunidades Autónomas en uso de la fórmula establecida en el art. 145.2 de la Constitución. En último término, para la representación de la Junta gallega, la competencia básica estatal sobre las Cajas de Ahorro –que, en su opinión, deriva de la competencia sobre la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) y no sobre la ordenación de las instituciones de crédito, como estima la parte recurrente– se limita a la actividad de las Cajas en cuanto intermediarios financieros, no afectando a la organización de las mismas, plano que debe diferenciarse de aquél y sobre el que recae la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los arts. 27.26 y 30.1.5 del EAG, sin limitación alguna.

C) Dentro del Capítulo II de la Ley gallega 7/1985, son impugnados por el Letrado del Estado los arts. 5, 6, 7, 10 y 11.1. El art. 5, concretamente, por infracción del Decreto 1838/1975. Pero, a juicio del representante de la Junta de Galicia, no es posible, de acuerdo con la STC de 20 de enero de 1982, considerar como esencial o básica la explicitación normativa contenida en este Decreto; argumento que utiliza también para rechazar la impugnación del art. 10 por lo que se refiere al art. 6.1 d) –señala–, no innova ni contradice la regulación estatal, pues se limita a establecer la necesidad de una dotación inicial de las Cajas, sin fijar un tope mínimo distinto del establecido en la legislación del Estado. En cuanto al art. 6.2, no supone más que el ejercicio de la competencia exclusiva asumida en el art. 27.26 EAG, competencia no susceptible de limitaciones. Y lo mismo puede decirse –añade– de la regulación contenida en el art. 7, sin que pueda oponerse a ello lo dispuesto en la LORCA, por no tener ésta carácter básico. Tampoco el art. 8 afecta, en su opinión, a la normativa estatal, pues la existencia de un Registro General de Cajas de Ahorro de ámbito nacional no impide la posible creación de otros Registros propios de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, ya que se trata de una competencia de ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega en virtud de los arts. 30.1.5 y 37 del EAG. Como tampoco innova el ordenamiento el art. 11, que se limita a explicitar una de las funciones de control que corresponden a la Junta de Galicia, sin excluir los requisitos exigidos por la legislación estatal en la materia.

D) En cuanto al régimen sancionador, la representación de la Junta gallega reitera que la competencia básica del Estado está referida únicamente a la materia de ordenación del crédito, por lo que aquél no puede extender su competencia sancionadora a los aspectos de política financiera y de solvencia y seguridad, que no se corresponden con los límites fijados en el art. 30.1.5 del EAG a la competencia autonómica sobre Cajas de Ahorro; y, en todo caso –señala–, el art. 18 de la Ley recurrida hace una referencia expresa al «marco de las bases aprobadas por el Estado sobre ordenación del crédito y banca», cerrando su regulación de principios con la fórmula «sin perjuicio de las funciones que correspondan al Banco de España». Asimismo, recuerda que, conforme a la jurisprudencia constitucional, las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras en materia de su competencia,

siempre que se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (STC 87/1985, de 16 de julio), y en este sentido pone de manifiesto que los arts. 19 y 20 de la Ley gallega se ajustan a tales límites, sin que pueda alegarse en contra suya el pretendido carácter básico de la LORCA. Además –añade–, la sanción consistente en la exclusión del Registro de Cajas aparece ya en los Reales Decretos-Leyes estatales de 6 de marzo de 1978 y 24 de septiembre de 1982, de la misma manera que la facultad de suspensión recogida en el art. 21 tiene sus antecedentes en los arts. 119 y 133 del Estatuto de 1933, art. 19 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940 y art. 1 del Real Decreto-Ley de 6 de marzo de 1976.

E) Finalmente examina la representación de la Junta de Galicia el resto de los preceptos de la Ley gallega, relativos a aspectos organizativos de las Cajas de Ahorro, impugnados por presunta infracción de la normativa contenida en la LORCA, poniendo de relieve que la citada Ley autonómica se elaboró respetando los principios básicos de representatividad y libertad deducibles del Real Decreto de 27 de agosto de 1977, vigente en el momento de iniciarse su tramitación, y que la LORCA ha venido después a modificar tales principios mediante una normativa que no puede considerarse básica por las razones antes expuestas. Así –precisa–, no tiene carácter básico el art. 23 de la LORCA, que incluye una regulación tan pomenorizada que supone un irrisorio despojo de las competencias autonómicas, y en consecuencia no puede calificarse de inconstitucional el art. 22 de la Ley gallega que, estableciendo una regulación diferente, respeta sin embargo los principios o criterios genéricos de representación que sí pueden considerarse básicos de acuerdo con la legislación estatal anterior y actual. Tampoco puedan estimarse inconstitucionales –añade– los arts. 26.2 c) y e), 27, 28 c), 29 a), 30, 31.2 y 3.32 f), 33 e) y 34.2 y 4, relativos a la Asamblea General de las Cajas, ya que asimismo es manifiesto que no posee carácter básico la exhaustiva y reglamentista regulación de los preceptos de la LORCA que se dicen infringidos por aquéllos. Y lo mismo puede afirmarse, a su juicio, respecto de los arts. 37.1, 38.2; 39.1, 41.1; 42.5, 45.1 y 47.2 y 3, también impugnados, relativos al Consejo de Administración, la Comisión de Control y el Director general. En cuanto a la impugnación de los arts. 49 y 50.1, referentes a la Federación de Cajas de Ahorro Gallegas, manifiesta que no cabe admitir el intento por parte del Estado de buscar cobertura para unas competencias básicas de las que carece, en el derecho de asociación, que no tiene relación con el tema de que se trata. Por último, señala que las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera constituyen normas de régimen organizativo, de competencia autonómica, a las que tampoco puede oponerse el supuesto carácter básico de la LORCA.

Basándose en las consideraciones anteriores, el representante de la Junta de Galicia solicita de este Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno.

12. Por Autos de 20 de marzo y 10 de abril de 1986 y tras oír a las partes, el Pleno de este Tribunal acuerda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, mantener la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados por el Letrado del Estado de la Ley 7/1985, de 17 de julio, del Parlamento de Galicia, y de la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento catalán.

13. Por Auto de 12 de junio de 1986, el Pleno acuerda desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Auto de 10 de abril del mismo año.

14. Por Auto de 3 de marzo de 1988 y tras audiencia de las partes, el Pleno acuerda la acumulación del recurso de inconstitucionalidad número 913/1985 al 873/1985.

15. Por providencia de la misma fecha, el Pleno acuerda señalar el día 10 del actual mes de marzo para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los recursos 873/1985 y 913/1985 han sido promovidos por el Gobierno de la Nación frente a las Leyes 15/1985, del Parlamento de Cataluña (LC), y 7/1985, del Parlamento de Galicia (LG), por las que se regulan las Cajas de Ahorro de las respectivas Comunidades. Entiende el Letrado del Estado que determinados preceptos de ambas Leyes no respetan las normas básicas estatales, tanto preconstitucionales como postconstitucionales, a que han de sujetarse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en esta materia y, por consiguiente, resultan inconstitucionales.

En los escritos de interposición de los recursos y en los correspondientes de alegaciones se plantean, con carácter previo al análisis detallado de los preceptos impugnados y de las normas básicas en que se fundamenta la pretendida inconstitucionalidad de los mismos, tres cuestiones fundamentales: A) Los títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro. B) El concepto de bases y el alcance de la competencia estatal para dictar las bases de ordenación del crédito, y C) El ámbito de las competencias autonómicas en relación con la impugnación de los arts. 1.1 de ambas Leyes.

2. En primer lugar, la naturaleza fundacional de las Cajas de Ahorro, de una parte, y su actividad crediticia, de otra, explican que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas hagan referencia a distintos títulos competenciales para fundamentar, respectivamente, la competencia estatal y las autonómicas en relación con la regulación de dichas Cajas.

Desde el punto de vista constitucional, es de señalar que ni las Cajas de Ahorro ni las Fundaciones aparecen en los arts. 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.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas catalana y gallega, las competencias que los respectivos Estatutos les reconocen son las siguientes: a) De acuerdo con el art. 9.24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) es atribuida a la Generalidad la competencia exclusiva sobre «fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que desarrollen sus funciones principalmente en Cataluña»; por su parte, el art. 27.26 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) reserva también a esta Comunidad la competencia exclusiva en relación con el «régimen de las fundaciones de interés ge-

llego». b) El art. 10.1.4 del EAC atribuye a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros dentro del «marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca»; sin que exista un título competencial análogo en el Estatuto de Autonomía gallego. c) Los arts. 12.1.6 del EAC y 30.1.5 del EAG asignan a la Generalidad de Cataluña y a la Comunidad Autónoma gallega, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de «instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro», en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución.

Del examen de las normas estatutarias atributivas 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.

Elo 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 aquellas 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.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, resulta justificada la postura del Abogado de la Generalidad de Cataluña y del Presidente del Parlamento Catalán cuando sostienen que es el art. 12.1.6 del EAC y no el 10.1.4 del mismo –que restringe en mayor medida las competencias autonómicas– el que ha de servir de base para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de Cajas de Ahorro de Cataluña. En efecto, dado el carácter específico con que en el EAC se configura la competencia en materia de Cajas de Ahorro, este título competencial deberá prevalecer sobre el más genérico relativo a la «ordenación del crédito, banca y seguros». Lo mismo que sobre la competencia reconocida en el art. 9.24 del Estatuto, no sólo por la antedicha razón, sino también porque el título competencial contenido en este precepto estatutario se refiere a las «fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares» y, habida cuenta de la evolución experimentada por las Cajas de Ahorro a la que antes hemos hecho referencia, no cabe asimilarlas a este tipo de fundaciones.

La representación de la Comunidad Autónoma gallega –tanto del Parlamento como de la Junta– sostiene, por el contrario, que la competencia de la Comunidad en materia de Cajas de Ahorro no deriva tan sólo del título que le es reconocido en el art. 30.1.5 de su Estatuto, sino también del que le viene atribuido por el art. 27.26, ya que en la regulación de dichas Cajas han de distinguirse dos aspectos: su estructura, gobierno y representación, por una parte, y su actividad crediticia, por otra. Por lo que concierne al primero, en-

tiende que la competencia de la Comunidad deriva de la naturaleza fundacional de tales entidades y, en lo que se refiere al segundo, de su consideración como entidades especiales de crédito. Por ello concluye que, puesto que el contenido de la Ley autonómica impugnada se centra primordialmente en la regulación de los aspectos relacionados con el funcionamiento de las Cajas y, en especial, con la representación en los órganos de gobierno y las funciones de éstos, es el título sobre fundaciones –y no el título sobre Cajas de Ahorro, que ha de entenderse referido a la actividad crediticia– el relevante para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley en cuestión. Distinción que adquiere especial importancia a efectos competenciales, dado que la competencia sobre fundaciones es de carácter exclusivo, mientras que la competencia sobre las Cajas, aunque se califica también de exclusiva, se enmarca dentro de las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución.

Esta postura no puede, sin embargo, ser compartida por este Tribunal –aun cuando la distinción aducida por la representación gallega, entre el aspecto organizativo y el crediticio de las Cajas de Ahorro, pueda resultar relevante, como veremos posteriormente; a la hora de determinar el alcance de las bases estatales en materia de Cajas de Ahorro–, por cuanto, según ya hemos precisado, el título específico ha de prevalecer sobre el genérico, sin que sea óbice el que la competencia sobre fundaciones no se limite expresamente a un determinado tipo, como ocurre en el caso catalán, sino que se extiende a todas las de «interés gallego».

El mismo legislador autonómico ha sido consciente de ello, ya que en el preámbulo de la Ley de Fundaciones parte del art. 27 del EAG como precepto atributivo de competencia, mientras que en el preámbulo de la Ley de Cajas de Ahorro impugnada hace derivar la competencia para dictar esta Ley del art. 30.1.5 de dicho Estatuto. Y un examen del Reglamento, dictado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley de Fundaciones, pone de manifiesto que alguno de los requisitos especiales exigidos en su art. 3.º para poder calificar a las fundaciones como de «interés gallego», a efectos de la competencia reconocida en el art. 27.26 del EAG, sería de imposible cumplimiento por las Cajas de Ahorro en su configuración actual.

En definitiva, 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. Por ello, ha de partirse de las competencias reconocidas a ambas Comunidades en los arts. 12.1.6 del EAC y 30.1.5 del EAG, respectivamente, competencias que, aun cuando se califican de exclusivas, no excluyen la estatal en dicha materia, pues, entre otros límites, se confieren «en los términos de lo dispuesto en el art. 149.1.11 y 13 de la Constitución», lo que significa que habrán de ejercerse dentro de las bases de la ordenación del crédito y de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

3. Conviene, de otra parte, precisar algunas cuestiones que revisten un interés especial en la fundamentación de los presentes recursos y que giran en torno al tema esencial debatido, esto es, el alcance de las bases de ordenación del crédito en relación con el ejercicio de las competencias autonómicas sobre las Cajas de Ahorro y la determinación de las normas en que tales bases se hallan contenidas:

a) En primer término, la posible inclusión de la LORCA dentro

de las referidas bases, dado que la fecha de su promulgación –9 de agosto de 1985– es posterior a la de las leyes autonómicas controvertidas –1 de julio y 17 de julio del mismo año–. La conclusión afirmativa a que llega el Letrado del Estado ha de compartirse por este Tribunal pues, como reiteradamente viene declarando, en los recursos de inconstitucionalidad, dado su carácter de recursos abstractos, no controla si el legislador se mantuvo o no dentro de los límites derivados del bloque de la constitucionalidad, sino, más bien, si el producto normativo respeta tales límites en el momento del examen jurisdiccional (SSTC 87/1985, fundamento jurídico 8.º; 137/1986, fundamento jurídico 4.º, y 27/1987, fundamento jurídico 4.º).

b) En segundo término, 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. Por ello, en el caso de que no exista legislación posconstitucional sobre la materia, dichas Comunidades deberán respetar no sólo los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución, sino también los criterios básicos que racionalmente se inferan de la legislación estatal vigente, siempre que ésta –como ocurre en el caso que nos ocupa, en lo que se refiere al régimen jurídico y sancionador de las Cajas de Ahorro– discipline la acción sectorial del Estado y no se encuentre inmediatamente condicionada por una estructura política distinta de la que resulta de la Constitución.

c) Del mismo modo debe tenerse en cuenta que, aun cuando, por su carácter estable y no coyuntural, 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. Por ello, en materia de ordenación del crédito cabe asignar, como hace el Letrado del Estado en los presentes recursos, carácter básico a algunas normas reglamentarias, a pesar de su rango, así como a ciertas funciones ejecutivas del Banco de España en la medida en que son precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las Entidades de crédito o la efectividad de la política financiera del Estado.

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. Ciertamente corresponde al Estado determinar mediante Ley, como regla general, lo que ha de considerarse básico, esto es, el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias. Pero la definición concreta de ese común denominador realizada por el legislador no vincula a este Tribunal que, como intérprete supremo de la Constitución, puede y, en su caso, debe someterla al correspondiente examen, con el fin de comprobar si la uniformidad básica establecida es consecuente o no con la finalidad objetiva perseguida al reservar al Estado la competencia para fijar bases en una determinada materia. Por consiguiente, no resulta admisible la tesis del Letrado del Estado, según la cual las prescripciones de la LORCA han de ser respetadas por los legisladores autonómicos por la única razón de que el legislador estatal las ha definido como básicas.

e) Finalmente, dado el contenido de las leyes autonómicas impugnadas, fundamentalmente referido a los órganos de gobierno

de las Cajas de Ahorro, presenta singular relevancia la cuestión relativa al 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.

El Letrado del Estado, basándose en la STC 1/1982 (fundamento jurídico 3.º) dictada en el recurso de inconstitucionalidad por el que se impugnó el Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, «sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco», sostiene que las bases de ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funcionamiento de los intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios.

Puesto que esta doctrina, aplicada sin matización alguna, lleva al Letrado del Estado a considerar indiscutible el carácter básico de prácticamente todo el contenido de la LORCA -tal como la disposición final cuarta, 3, de la misma establece-, los representantes de las Comunidades Autónomas dedican una especial atención a este tema.

La Comunidad Autónoma gallega trata de eludir la aplicación de la referida doctrina, alegando el carácter fundacional de las Cajas y la relevancia del título competencial sobre Fundaciones en todo aquello que no se refiere a su actividad crediticia, lo cual supone restringir a ésta el alcance de las bases de ordenación del crédito. Por ello sostiene que no es la legislación básica dictada por el Estado en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.11 de la Constitución, sino la legislación autonómica sobre Fundaciones la que habrá de servir de criterio para examinar la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

Por su parte, la Comunidad catalana precisa que la competencia estatal sobre ordenación del crédito guarda una relación instrumental con la «actividad económica general» y con la «política monetaria», por lo que lógicamente debe entenderse que las bases han de referirse a la actividad de las instituciones financieras contemplada desde la perspectiva de la necesaria unidad económica nacional. Por consiguiente, no pueden las bases afectar a la organización interna, régimen jurídico y funcionamiento de las Cajas, que es lo que constituye el contenido de la Ley 15/1985. En apoyo de esta tesis cita el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que en su art. 31.1.f) atribuye a dicha Comunidad competencia exclusiva -sin sujeción a límite alguno- sobre «la organización, régimen y funcionamiento interno de las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial, Cajas de Ahorro y Cajas Rurales».

No puede aceptarse, sin embargo, la tesis mantenida por las representaciones de las Comunidades Autónomas que distingue dos ámbitos claramente separados: el organizativo y el crediticio, limitando a este último la competencia estatal sobre ordenación del crédito. Es cierto que las bases están fundamentalmente referidas a la actividad crediticia, pero afectan también a la estructura y organización de las Cajas de Ahorro 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 carácter específico de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros se refleja no sólo en su actividad como Entidades de crédito que han de cumplir una función social sino también en su configuración, y es al Estado a quien corresponde garantizar en ambas dimensiones esa especificidad, como parte de la competencia sobre las bases de la ordenación de la actividad económica en general y del crédito en particular.

Ahora bien, 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 Ahorro, impidiendo a las Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios.

La finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases en una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, 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 en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto. Y aplicando concretamente esta doctrina a una materia de carácter organizativo -la regulación de los Órganos de Gobierno de las ikastolas y sus competencias- este mismo Tribunal ha declarado que en la configuración de los órganos de participación debe considerarse básica la normación que prevea, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la Comunidad) y sus atribuciones esenciales; más allá de esto, la composición concreta de un órgano determinado o el sistema de designación de sus integrantes, incluso la previsión de órganos de participación adicionales, pueden considerarse opciones constitucionales concretas siempre que no den lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal (STC 137/1986, fundamento jurídico 4.º).

En el caso que nos ocupa, la exposición de motivos de la LORCA, al recoger expresamente como objetivo la concordancia de la normativa establecida con los principios que inspiran la nueva organización territorial del Estado, afirma que se hace preciso «establecer un marco estatal básico de la representación, organización y funcionamiento de los órganos de decisión de las Cajas de Ahorro que pueda ser desarrollado por las Comunidades Autónomas para ajustarlo con mayor concreción a las características peculiares de sus territorios». Y esa exigencia aparece reforzada en el caso de las Comunidades Autónomas que, como la catalana y la gallega, tienen atribuida estatutariamente en materia de Cajas de Ahorro una competencia no sólo de ejecución sino también de desarrollo legislativo.

Por otra parte, no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal.

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 Ahorro y la eficacia de su gestión, que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales. De una parte, las Cajas son instituciones que, por su finalidad y naturaleza, se hallan directamente insertas en el entorno social que constituye la base de su desarrollo, y ello -según se afirma- implica el que, en aplicación del principio de democratización, deban estar representados en sus órganos rectores todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan. Pero, al mismo tiempo, esta democratización no ha de resultar incompatible con una mayor profesionalización, indispensable para que tales Entidades -que, si bien son ajenas al lucro mercantil, deben operar en unos mercados financieros cada vez más competitivos- puedan prestar con la máxima eficacia sus servicios a la economía nacional.

El principio democrático y el carácter representativo de las Cajas de Ahorro ha de reflejarse necesariamente en las normas que determinan los órganos de gobierno, sus funciones y composición, pero también en aquellas que garantizan la renovación de los mismos así como la autonomía de los grupos representados y la independencia de sus miembros. Por otra parte, la eficacia en la actuación de las Cajas exige asegurar la estabilidad de sus órganos y la profesionalización de éstos que resulte compatible con su carácter representativo.

Puede afirmarse, por consiguiente, que la LORCA constituye el marco estatal básico dentro del cual habrán de ejercer las Comunidades Autónomas catalana y gallega sus competencias, en la medida en que establezca las normas destinadas a asegurar la configuración de las Cajas de Ahorro de acuerdo con los principios establecidos en ella.

4. Aun cuando el representante del Gobierno aduce la infracción de las normas básicas dictadas por el Estado para impugnar el art. 1.1 y, por conexión, los arts. 1.3, 9.1, 10 y 56 de la Ley catalana, así como el art. 1.1 y, por conexión, los arts. 2.2, 9.1, 10 y 18 de la Ley gallega, en realidad la cuestión que se suscita en relación con dichos preceptos es de distinto orden y afecta al ámbito competencial de las Comunidades.

El art. 1.1 de ambas leyes autonómicas define el ámbito de aplicación de la Ley por referencia al domicilio central o social de las Cajas. Y también el resto de los artículos impugnados hace referencia a las Cajas domiciliadas en la Comunidad Autónoma, bien para atribuirles la misma naturaleza jurídica, los mismos derechos y obligaciones y la misma denominación, con independencia de la persona fundadora, bien para delimitar la competencia de la Comunidad en materia de absorciones y fusiones o en cuanto a las funciones de coordinación e inspección de las mismas.

El Letrado del Estado sostiene que, al utilizar el domicilio de las Cajas como criterio para delimitar el ámbito de aplicación de la Ley autonómica, los mencionados preceptos contravienen la disposición final quinta de la LORCA, y justifica su impugnación en el carácter básico de esta norma.

Concretada así la cuestión, el enjuiciamiento de la constitucionalidad de los preceptos impugnados obliga a efectuar una serie de precisiones sobre la naturaleza de la aducida disposición final de la LORCA, ya que un análisis de ésta conduce a la conclusión de que las normas contenidas en sus párrafos primero y segundo no poseen idéntica naturaleza, y en ningún caso pueden considerarse como normas derivadas de la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.11 de la Constitución.

Establece el párrafo primero de la citada disposición que, a los efectos de la LORCA, ha de entenderse que «las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad y para las actividades realizadas en el mismo».

A este respecto ha de señalarse que, a diferencia de lo que ocurre con otros preceptos constitucionales o estatutarios, ni el art. 149.1.11 de la norma fundamental ni, concretamente, los arts. 12.1.6 del EAC y 30.1.5 del EAG, contienen indicación alguna sobre el ámbito a que ha de circunscribirse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas. Por ello se hace preciso partir de lo dispuesto con carácter general en los arts. 25.1 del EAC y 37.1 del EAG, según los cuales las competencias de las respectivas Comunidades se entienden referidas a su territorio. El ámbito de la competencia autonómica viene, pues, dado por el

principio de territorialidad, sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales de hecho que, en su caso, pudieran derivarse de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias autonómicas (STC 37/1981) y de las excepciones que estatutariamente pueden preverse o resultar de las normas dictadas para resolver los conflictos de leyes.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que el art. 7.1 del EAC determina que «las normas y disposiciones de la Generalidad y el Derecho Civil de Cataluña tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad». Y que, a su vez, el art. 149.1.8 CE atribuye al Estado con carácter exclusivo la competencia para dictar «las normas para resolver los conflictos de leyes».

Dentro de este contexto cabe situar las normas autonómicas cuestionadas que, coincidiendo con la disposición final quinta, párrafo primero, de la LORCA, establecen que las Cajas de Ahorro se regirán, a efectos de las correspondientes leyes, por su estatuto personal, determinado por el domicilio social, lo que, dado el contenido de la LORCA y de las leyes autonómicas impugnadas, viene a coincidir con la regla fijada en el art. 9.11, en conexión con el 16.1, ambos del Código Civil, respecto de la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución y extinción de las personas jurídicas.

A diferencia de los preceptos autonómicos, la mencionada disposición final añade, sin embargo, en el último inciso de su primer párrafo, que la competencia se extiende únicamente a las actividades realizadas en el ámbito territorial de la Comunidad. Ahora bien, esas actividades no han de entenderse referidas a las materias propias del estatuto personal, sino fundamentalmente a las de naturaleza crediticia, pues, de otro modo, al añadir al criterio del estatuto personal el de la territorialidad, la norma se convertiría en una norma de asunción de competencias por parte del Estado, no prevista en la Constitución ni en los Estatutos, en relación con las actividades realizadas dentro de una Comunidad por aquellas Cajas que no tienen el domicilio social en ella. Por esto, dado que la prescripción establecida en la disposición final quinta lo es «a los efectos de la presente Ley», es decir, de la LORCA, puede concluirse que, teniendo en cuenta el contenido de ésta, a tales actividades ajenas al estatuto personal sólo pueden referirse las funciones de disciplina, inspección y sanción, que desde el punto de vista competencial aparecen reguladas en la disposición adicional primera de la misma Ley estatal. Y respecto a ellas ha de regir el principio de territorialidad, establecido con carácter general en los correspondientes Estatutos de Autonomía, por no darse ninguno de los supuestos que justificarían la inaplicación de este criterio general, a los que antes hemos hecho referencia. Pero esta cuestión no afecta a los arts. 1.1 de las Leyes catalana y gallega, sino a los arts. 56 y 18, respectivamente, que son los que reconocen la competencia de la Comunidad en materias de inspección y coordinación relacionadas con las actividades de las Cajas de Ahorro como Entidades de crédito. En efecto, en dichos artículos la competencia autonómica aparece determinada por el domicilio social, siendo así que, como hemos señalado anteriormente, en los citados supuestos resulta limitada al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; por ello los preceptos en cuestión han de considerarse inconstitucionales en cuanto que, al fijar como elemento determinante el domicilio social, extienden la competencia en materia de inspección y coordinación a actividades realizadas fuera del territorio de la Comunidad.

En definitiva, pues, interpretado el párrafo primero de la disposición final quinta de la LORCA en la forma que acabamos de exponer, no pueden calificarse de inconstitucionales los arts. 1.1 de am-

las leyes autonómicas, ni los preceptos impugnados por conexión, excepto los arts. 56 de la LC y 18 de la LG.

La verdadera divergencia entre la Ley estatal y las autonómicas nace de lo dispuesto en el segundo párrafo de la disposición final quinta de la LORCA, que excluye por completo la competencia de las Comunidades Autónomas sobre ciertas Cajas de Ahorro aun cuando éstas estén domiciliadas en ellas.

Ante todo, es preciso señalar que en este caso la competencia estatal no puede basarse en el art. 149.1.8 de la Constitución, pues la regla contenida en dicho párrafo no puede ser conceptuada como una norma de conflicto en sentido estricto, ya que ésta determina la aplicabilidad de la Ley territorial o personal referida por igual al objeto regulado. Se trata, en realidad, de una norma de carácter competencial, en virtud de la cual el Estado asume la totalidad de las competencias sobre aquellas Cajas de Ahorro cuyo volumen de depósitos captados fuera del territorio de la Comunidad en la que tengan su domicilio social exceda del 50 por 100.

El Letrado del Estado alega que en el supuesto previsto en la disposición final quinta, párrafo segundo, de la LORCA se produce un desbordamiento respecto al ámbito de actuación y de interés propio de las Comunidades Autónomas en que las Cajas de Ahorro tienen su domicilio social y, dado el interés supracomunitario que presenta la actividad de dichas Entidades, resulta legitimado el legislador estatal para delimitar el alcance de las titularidades autonómicas.

Este planteamiento olvida, sin embargo, que el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que ya ha sido configurado por la Constitución teniendo presente el interés general —en el presente caso, reservando al Estado la competencia sobre las bases— vincula a todos los poderes públicos, y el legislador estatal no puede incidir en él sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (STC 76/1983, fundamento jurídico 4.º).

A este respecto es de destacar que ni la Constitución ni los Estatutos (arts. 12.1.6 del EAC y 30.1.5 del EAG) establecen limitación expresa alguna de las competencias autonómicas en la que pudiera fundarse la norma en cuestión, como ocurre con la contenida en el Estatuto catalán en relación con las fundaciones («que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña»), ni existe una remisión constitucional a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, ni los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal.

La asunción estatal de competencias que implica, pues, el párrafo segundo de la citada disposición final quinta, que convierte en competencia exclusiva del Estado la competencia autonómica, vaciando a ésta totalmente de contenido, sobrepasa los límites derivados de la Constitución y los Estatutos, por lo que no puede aducirse dicha norma para fundamentar la presunta inconstitucionalidad del art. 1.1 de la LC y la LG.

5. Sobre la base de las consideraciones efectuadas en los fundamentos jurídicos anteriores, ha de abordarse el análisis de los concretos preceptos impugnados por el Letrado del Estado en ambas leyes autonómicas y que pueden clasificarse en cuatro apartados: los que se refieren al régimen jurídico de las Cajas de Ahorro (constitución, fusión, liquidación y registro), los que regulan las materias relativas a los órganos de gobierno, los referentes a inspección, sanciones e intervención y, finalmente, las disposiciones transitorias. A ellos precede la impugnación del art. 3.2 de la LG,

correspondiente a los «Principios generales», incluido en el capítulo I del título I de la Ley gallega.

Impugna el Letrado del Estado dicho artículo por incluir, entre los fines a que han de destinarse los excedentes líquidos, el de «estimular el ahorro y la realización de inversiones», siendo así que, con arreglo al art. 10 de la Ley 13/1985 (en relación con el art. 22 del R.D. 2.290/1977 y R.D. 502/1983), dichos excedentes sólo pueden dedicarse a la formación de reservas y a la financiación de obras benéfico-sociales.

Ahora bien, es cierto que, dada la finalidad específica de las Cajas de Ahorro, una norma de este tipo ha de considerarse básica en la medida en que garantiza dicha especificidad, pues el carácter social de la finalidad a que han de destinarse los excedentes líquidos constituye una de las características esenciales de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros. Pero, como el mismo Letrado del Estado señala, el art. 15.1 de la LG establece expresamente que «las Cajas destinarán la totalidad de sus excedentes que no se apliquen a reservas a la creación y mantenimiento de obras benéfico-sociales»; por lo que no cabe sino entender que el legislador autonómico, al utilizar una expresión tan genérica como la impugnada, no quiso otorgar al precepto un alcance que pudiera hacerle entrar en contradicción con lo establecido en la misma ley. De aquí que no quepa calificar de inconstitucional al art. 3.2 de la LG.

6. En cuanto al régimen jurídico de las Cajas de Ahorro, impugna el Letrado del Estado determinados artículos referentes a la creación, fusión, liquidación y registro de las mismas, incluidos en el capítulo II de la LC (arts. 5.2 y 3; 6; 7; 10 y 11.1 y 2) y en el capítulo II del título I de la LG (arts. 5; 6.1 d), y 2; 7; 8; 10 y 11), alegando que no tienen en cuenta la legislación estatal básica, constituida, a su juicio, por el Decreto 1838/1975, que regula la creación de Cajas de Ahorro, y por los arts. 140 y ss. del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, relativos a su liquidación.

Lo mismo que, en relación con el régimen sancionador de las Cajas, el representante del Gobierno aduce normas preconstitucionales para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, las Comunidades Autónomas no cuestionan que las bases dentro de las cuales han de ejercer su competencia puedan estar contenidas en tales normas ni el rango de éstas; lo que cuestionan es el hecho de que el Letrado del Estado califique de básico todo su contenido, siendo así que dentro de ellas se encuentran regulaciones meramente procedimentales. A este respecto es preciso indicar, en primer término, que —como se deduce de lo expuesto en el fundamento jurídico 3.º—, dada la noción material de base, no cabe dar por supuesto el carácter básico de la legislación estatal preconstitucional aplicable, sino que es necesario revisar dicha legislación con el fin de determinar lo que puede constituir el común denominador normativo. Y, asimismo, que las bases de ordenación del crédito pueden excepcionalmente contener actos de ejecución entre los que, como veremos al analizar los preceptos impugnados, han de incluirse determinadas funciones del Banco de España.

7. Por lo que se refiere a la impugnación de los arts. 5.2 de la LC y 6.1 d), de la LG, es de tener en cuenta que, tanto la Ley catalana como la gallega, disponen que, entre los datos que han de figurar en la escritura pública de constitución de las Cajas, debe constar «la dotación inicial» (arts. 5.1, d), de la LC y 6.1, d), de la LG), pero la primera remite en su art. 5.2 a una futura norma reglamentaria la fijación, en su caso, de una cantidad mínima, y la segunda no establece ninguna exigencia de este tipo. Por ello, el Letrado del Estado estima que dichos preceptos son inconstitucionales, pues ignoran lo dispuesto en el art. 4.1 del Decreto 1838/1975,

que establece un fondo de dotación mínimo en función de la población de los municipios, que quedará vinculado permanentemente al capital fundacional de la institución.

Se trata, desde luego, 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 aducida por el Letrado del Estado forma parte de las bases de ordenación del crédito, de competencia estatal. Ello no conduce, sin embargo, necesariamente a la inconstitucionalidad de ambos preceptos autonómicos. El requisito establecido en el art. 6.1, d), de la Ley gallega respecto al contenido de la escritura pública de constitución de una nueva Caja de Ahorro —esto es, que en ella figure la dotación inicial— es independiente de que dicha dotación haya de tener una cuantía mínima y que el fondo correspondiente haya de constituirse mediante depósito en el Banco de España una vez autorizada la creación de la entidad y previamente al otorgamiento de la escritura fundacional (art. 4.1 del mencionado Decreto). No cabe, pues, afirmar que dicho precepto autonómico es inconstitucional porque «prescinde de exigencias mínimas»; por el contrario, ha de entenderse que se trata de una norma compatible con la legislación estatal y que habrá de integrarse en el conjunto del ordenamiento, por lo que resulta aplicable en la Comunidad Autónoma el art. 4.1 del Decreto 1838/1975.

Lo mismo puede decirse del art. 5.1, d), de la Ley catalana, pero no del apartado dos del mismo, ya que, al establecer la posibilidad de fijar reglamentariamente una dotación inicial mínima, desconoce la competencia estatal en esta materia.

8. El art. 5.3 de la LC y el 6.2 de la LG disponen que, cuando la voluntad fundacional hubiera sido manifiesta en testamento, será ejecutada por las personas designadas por el fundador, las cuales otorgarán la escritura pública de fundación completando la mencionada voluntad en la forma prevista por la ley autonómica. El Letrado del Estado impugna dichos preceptos por no hacer referencia al conjunto de la legislación estatal básica aplicable. Pero esta omisión no puede llevar a la inconstitucionalidad de los mismos, pues, como afirma la representación del Parlamento catalán, debe entenderse implícita tal referencia, dado que el contenido de la Ley autonómica ha de respetar las correspondientes bases.

9. Los apartados 1 y 5 del art. 6 de la LC, así como el 1 y 4 del art. 7 de la LG, son impugnados por contener un sistema específico de nombramiento del Director General de las Cajas —por el Patronato inicial de la Fundación en la escritura fundacional, con ratificación posterior por el primer Consejo de Administración— que el Letrado del Estado juzga incompatible con el establecido en el art. 26 de la LORCA.

Pero, en realidad, los preceptos autonómicos regulan un supuesto de nombramiento provisional —mientras no esté constituido el primer Consejo de Administración— no contemplado por la LORCA y esta regulación no excluye que, una vez transcurrido el período provisional, sea de aplicación lo dispuesto en las normas básicas estatales y en las correspondientes leyes autonómicas sobre la designación del Director general; de aquí que no quepa apreciar la alegada inconstitucionalidad.

10. Por no respetar lo preceptuado en el Decreto 1838/1975, impugna el Letrado del Estado los arts. 5 y 8 de la LG y el art. 7 de la LC, en cuanto regulan el proceso de creación de nuevas Cajas de Ahorro y su inscripción en el Registro.

De los arts. 1 y 3 del mencionado Decreto se deduce que dicho

proceso comprende la autorización administrativa, la aprobación de los Estatutos, el otorgamiento de la escritura fundacional y la inscripción de la nueva Caja en el Registro Especial de Cajas Generales de Ahorro Popular. El expediente se tramita a través del Banco de España, correspondiendo al Ministerio de Hacienda la concesión de la autorización —que es discrecional y a propuesta del referido Banco—, así como la aprobación de los Estatutos, y al Banco de España la comprobación de que la escritura fundacional se ajusta a los términos de la autorización a efectos de la inscripción en el Registro.

El representante del Gobierno no cuestiona que corresponda a la Comunidad Autónoma la titularidad de las competencias que el Decreto atribuye al Ministerio de Hacienda; su impugnación se basa en que los preceptos autonómicos prescinden, a su juicio, de los requisitos de obligado cumplimiento establecidos en dicho Decreto y, concretamente, de la intervención del Banco de España y del elemento de discrecionalidad recogido en el art. 1 de aquél.

Estima el Letrado del Estado, en cuanto a la autorización de nuevas Cajas de Ahorro, que tanto la intervención del Banco de España, prevista en el Decreto 1838/1975, como el carácter discrecional de su concesión, forman parte de las bases de la ordenación del crédito. Sin embargo, es preciso destacar que 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.

En relación con el proceso de autorización, el Decreto 1838/1975 atribuye al Banco de España dos funciones: la tramitación de la solicitud y la propuesta al Ministerio de Hacienda. Ahora bien, si la autorización tuviese carácter reglado, la propuesta del Banco de España vendría exclusivamente condicionada por el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, por lo que, tratándose de un mero acto de ejecución, no podría calificarse de norma básica la intervención de aquél, ni en la tramitación del expediente ni en la propuesta. Pero, como expresamente se señala en el art. 1 del mencionado Decreto, dicha autorización tiene carácter discrecional y uno de los factores que el Banco de España ha de valorar al formular su propuesta —y que resulta determinante para la concesión de la autorización— es la inexistencia o insuficiencia de otras instituciones de igual naturaleza en la zona en que haya de desplegarse su actividad la nueva Caja de Ahorros. Por ello ha de examinarse si el carácter discrecional forma parte de las bases de ordenación del crédito y, en caso afirmativo, si la valoración implícita corresponde, en todo caso, al Banco de España.

Los representantes de las Comunidades Autónomas aducen que la discrecionalidad no tiene valor absoluto, que en la actuación de la Administración han de tenerse en cuenta los principios de legalidad y de seguridad jurídica y que, en todo caso, tal elemento de discrecionalidad aparece incorporado a las normas autonómicas, ya que en ellas se prevé la denegación de la inscripción —por notoria inadecuación o insuficiencia de la dotación fundacional al objeto y a las finalidades de la institución—.

Sin embargo, no puede considerarse que este último inciso de los arts. 8.2 de la LG y 7.2 de la LC confiera carácter discrecional a la actuación de la Administración autonómica, pues, como hemos señalado anteriormente, la exigencia de una dotación mínima forma parte de la ordenación básica del crédito y, por lo tanto, la adecuación o la insuficiencia de la dotación vendrá determinada por el cumplimiento de este requisito legal.

Por otra parte, el elemento discrecional ha de vincularse a la 6-

nalidad que a través de él se persigue, y, en el presente caso, la distribución territorial de las Cajas de Ahorro, en cuanto trata de garantizar la adecuación, en un ámbito territorial determinado, entre la demanda de los servicios prestados por las Cajas y las instituciones de la misma naturaleza que los prestan (art. 2 del Decreto), puede entenderse como un aspecto de la ordenación básica del crédito, y en este sentido ha de concluirse que el art. 1 del repetido Decreto, en el que se establece 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°, 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.

De los preceptos autonómicos impugnados sólo el art. 5 de la LG regula expresamente la autorización para la creación de nuevas Cajas de Ahorro, disponiendo que corresponde a la Junta de Galicia su concesión «con el cumplimiento previo de la normativa básica vigente», y a la Consejería de Economía y Hacienda la tramitación de la documentación.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, este precepto no puede calificarse de inconstitucional en cuanto determina la titularidad de la competencia autonómica para conceder la autorización y tramitar el expediente, y tampoco cabe deducir su inconstitucionalidad del hecho de que no recoja expresamente lo preceptuado en el art. 1 del Decreto 1838/1975, pues dicha exigencia ha de entenderse incluida en la referencia al «cumplimiento previo de la normativa básica vigente».

La ley catalana no contiene un precepto análogo al gallego, pero cabe entender regulada la referida cuestión en su art. 7.1, según el cual corresponde al Consejero de Economía y Finanzas «aprobar la fundación» de las Cajas de Ahorro. Redactado en estos términos, sólo puede afirmarse la constitucionalidad del precepto si se interpreta que no cumple otra finalidad que la de fijar el órgano autonómico competente, ya que, a diferencia del art. 5 de la LG, no prevé el cumplimiento de la norma básica contenida en el art. 1 del mencionado Decreto.

En cuanto a la aprobación de los Estatutos y el otorgamiento de la escritura fundacional, la ley estatal se limita a señalar que la primera corresponde al Ministerio de Hacienda. No es posible, pues, desde esta perspectiva, considerar inconstitucionales ni el art. 8.1 de la LG ni el 7.1 de la LC, que no hacen sino determinar qué órgano autonómico es el competente.

Finalmente, por lo que se refiere a la inscripción en el Registro, el Letrado del Estado impugna las leyes autonómicas porque en el art. 7.2 de la catalana y en el 8.2 de la gallega se afirma que la inscripción es obligatoria, lo que, a su juicio, entraña la supresión del elemento de discrecionalidad contenido en la norma estatal.

Es cierto que, de conformidad con los mencionados preceptos, la inscripción sólo podrá denegarse por incumplimiento de los requisitos establecidos, entre los que ha de incluirse, por su carácter básico, la dotación inicial mínima, que determinará la adecuación o la insuficiencia de la dotación fundacional. Pero, en realidad, como hemos indicado anteriormente, no es la decisión relativa a la inscripción, sino la autorización, la que tiene carácter discrecional de acuerdo con la normativa estatal. Y, por otra parte, los preceptos au-

tonómicos impugnados no se refieren al Registro Especial de Cajas Generales de Ahorro Popular, sino a los Registros de Cajas de Ahorro de las respectivas Comunidades, y en lo que a ellos concierne no ha sido impugnada su creación (arts. 12 de la LC y LG) ni los efectos de la inscripción ni la relación entre ambos Registros prevista en los arts. 13 de ambas leyes autonómicas. Por lo tanto, las alegaciones formuladas por el Letrado del Estado no pueden servir de fundamento para afirmar la inconstitucionalidad de los arts. 7.2 de la LC y 8.2 de la LG.

11. Impugna, asimismo, el Letrado del Estado el apartado 3 del art. 7 de la LC -cuyo contenido no aparece regulado en la Ley gallega-, según el cual durante un periodo transitorio, que no podrá exceder de dos años, un Protectorado ejercerá las funciones de intervención y control en la forma que reglamentariamente se establezca.

La impugnación se basa en que el precepto en cuestión no hace referencia alguna a la intervención del Banco de España, prevista en el art. 5 del Decreto 1838/1975. Precisa este artículo las normas especiales a que estarán sujetas las Cajas de Ahorro durante los dos primeros años de su actuación, disponiendo que no podrán contar con más de una oficina ni podrán realizar operaciones de moneda extranjera u ostentar en esta materia funciones delegadas del Banco de España y que a lo largo de este periodo serán inspeccionadas y, en su caso, intervenidas por el Banco de España por decisión del Ministerio de Hacienda previo informe del referido Banco.

Con dicha norma, según se declara en la Exposición de Motivos del Decreto, se pretende someter a las nuevas Cajas durante un periodo de tutela a ciertos condicionamientos que aseguren su eficaz funcionamiento y la adecuada garantía de los fondos ajenos que administran. Por tratarse, pues, de una materia relativa a la solvencia de las Cajas ha de entenderse que a ella se extienden las funciones de disciplina, inspección y sanción, y, dado que la intervención está prevista en el caso de incumplimiento grave de normas de obligada observancia o justificados indicios de riesgo evidente para los fondos ajenos, ha de considerarse que el art. 5 del Decreto 1838/1975 tiene carácter básico.

Ahora bien, el art. 7.3 de la LC se refiere a la intervención y control del Protectorado sobre las Cajas de Ahorro y, de conformidad con el art. 2 de la misma ley, la actuación de dicho Protectorado ha de realizarse «en el marco de las bases y la ordenación de la actividad económica en general y de la política monetaria del Estado» y entre esas bases se encuentran, por lo tanto, las relativas a la actividad crediticia de las Cajas, es decir, las bases de la ordenación del crédito. Ha de entenderse, por ello, 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 Ahorro durante los dos primeros años de su actuación. Y, así interpretado, el inciso primero del art. 7.3 de la LC no resulta inconstitucional.

12. En cuanto al art. 10 de las leyes catalana y gallega, relativo a la absorción y fusión de Cajas de Ahorro, se impugna únicamente por omitir en el apartado primero la propuesta del Banco de España prevista en el art. 9 del Decreto 1838/1975 en relación con la fusión, reconociendo el Letrado del Estado que en todo caso la competencia decisoria corresponde a la Generalidad.

Ahora bien, la mencionada norma estatal tiene como finalidad estimular la fusión de Cajas de Ahorro -que aparece justificada por el reducido volumen de recursos de las mismas, coincidencia de ámbitos de actuación o por otros motivos- estableciendo determi-

nadas bonificaciones respecto a la capacidad consumida por las oficinas abiertas con anterioridad y a tales efectos interviene el Banco de España tramitando la solicitud de fusión y elevando la propuesta de resolución al Ministerio de Hacienda. Aunque las normas autonómicas no tienen esta finalidad específica, 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 Ahorro 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.

Por ello, sólo si se interpreta que los preceptos impugnados no tienen otro alcance que el de fijar el órgano autonómico competente para autorizar las absorciones y fusiones, supeditando dicha autorización al cumplimiento de ciertas condiciones en garantía de terceros, cabe afirmar la constitucionalidad de los arts. 10 de la LC y la LG.

13. Impugna, por último, el Letrado del Estado los arts. 11, 1 y 2, de la LC y 11, 1, de la LG -por excluir la aplicabilidad de los arts. 140 y siguientes del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929-.

Sin embargo, las mencionadas normas autonómicas no regulan procedimiento alguno distinto del que puedan establecer las normas estatales aplicables, pues, como en el caso anterior, se limitan a fijar cuál es el órgano de la Comunidad competente para autorizar la disolución y liquidación voluntaria de Cajas de Ahorro y, en la ley catalana, a quién corresponde además controlar el proceso de liquidación, facultades ambas que el Letrado del Estado no cuestiona y cuyo ejercicio -según ha declarado este Tribunal (STC 1/1962, fundamento jurídico 9.)- no invade el ámbito competencial del Estado por tratarse de competencias de pura ejecución y de vigilancia en garantía de los impositores. Por ello, no cabe impugnar la constitucionalidad de los citados preceptos autonómicos por el mero hecho de que no contengan una referencia expresa a la legislación estatal, pues no forma parte de su contenido -como los representantes de las Comunidades Autónomas expresamente admiten- la regulación del procedimiento liquidatorio.

14. El segundo apartado, relativo a los órganos de gobierno, cuya regulación figura en el capítulo III de la ley catalana y el título II de la ley gallega, constituye el núcleo fundamental de los preceptos impugnados en los presentes recursos.

Dichos preceptos pueden clasificarse en los siguientes grupos: 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; b) Normas que regulan los requisitos para ser elegidos y las causas de inelegibilidad, así como los supuestos de cesa; c) Normas relativas a la reelección de los miembros y la renovación parcial de los órganos; d) Normas que regulan el quórum de asistencia y la adopción de acuerdos; e) Normas concernientes a la figura del Director general, y f) Normas relativas a los órganos confederados.

El Letrado del Estado fundamenta la presunta inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en el hecho de su discrepancia con las normas de la LORCA, que, de conformidad con lo establecido en la disposición final cuarta de la misma, tienen carácter básico. Pero, como hemos puesto de relieve en el fundamento jurídico 3.º, tales normas sólo pueden calificarse de básicas en cuanto garantizan la especificidad de las Cajas de Ahorro 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. Por otra parte, no cabe olvidar que el marco estatal básico constituye el mínimo común denominador normativo al que han de sujetarse ambas Comunidades en el ejercicio de la competencia exclusiva que sus Estatutos les atribuyen y, por lo tanto, la fijación de las normas básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme, sino que debe permitir opciones diversas.

Partiendo de las consideraciones anteriores, ha de enjuiciarse la presunta inconstitucionalidad de los artículos de las leyes autonómicas que el Letrado del Estado impugna por contravenir lo preceptuado en la LORCA.

15. Dentro del primer grupo, el Letrado del Estado impugna, en primer término, los arts. 14.1, d), de la LC y 22, d), de la LG por cuanto, al enumerar los Órganos de Gobierno, incluyen un órgano unipersonal -el Director general- no previsto en el art. 1 de la LORCA, que ha sido definido como básico en la disposición final cuarta de la mencionada Ley.

Las representaciones de las Comunidades Autónomas entienden, en cambio, que la inclusión del Director general entre los Órganos de Gobierno no contraviene base alguna, pues no incide negativamente sobre la solvencia de las Cajas de Ahorro o sobre los rasgos esenciales que las caracterizan en el ámbito financiero; se trata -dicen- de una simple cuestión de técnica de redacción, dado que no se atribuye al Director general facultad alguna que no le sea propia.

Ahora bien, si es cierto que, al concretar las funciones que corresponden al Director general, las leyes autonómicas no interfieren en el sistema de distribución de competencias entre los distintos órganos rectores previstos en la LORCA, de ello no cabe deducir, sin embargo, la constitucionalidad de los preceptos impugnados. Y ello porque el carácter representativo de todos los Órganos de Gobierno forma parte de las bases de regulación de las Cajas de Ahorro y aparece garantizado en la Ley estatal en relación con cada uno de ellos (arts. 2.1, 14 y 22 de la LORCA); y desde esta perspectiva resultan inconstitucionales los arts. 14.1, d), de la LC y 22, d), de la LG, ya que el Director general, nombrado «entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia suficientes» (arts. 38.1 de la LC y 47.1 de la LG) carece de dicha representatividad.

16. En relación con la naturaleza y funciones de los órganos de gobierno, el Letrado del Estado centra su impugnación en el Consejo de Administración y considera inconstitucionales los arts. 28.1 de la LC y 37.1 de la LG por contravenir el art. 13.1 de la LORCA. La impugnación se basa, en primer término, en que dichos preceptos configuran al Consejo «como órgano delegado de la Asamblea General»; sin embargo, esto no constituye base suficiente para determinar su inconstitucionalidad, ya que lo que define al órgano son las funciones que se le encomiendan y éstas en el presente caso resultan coincidentes, pues tanto en la ley estatal (arts. 13.1 y 19) como en las autonómicas (arts. 28 de la LC y 37 de la LG) se atribuye al referido Consejo la administración, gestión y representación de la Entidad. Aduce también el Letrado del Estado que la remisión a «la presente Ley o los Estatutos respectivos», que en esos mismos preceptos se efectúa para fijar los límites de las facultades del Consejo de Administración en el ejercicio de las mencionadas funciones, resulta inconstitucional por cuanto debía incluir también una referencia expresa al ordenamiento estatal. Pero tal impugnación carece asimismo de relevancia, pues, como las representaciones de ambas Comunidades señalan, el contenido de las normas relativas a las funciones de los órganos

de gobierno, en cuanto normas básicas, ha de estar necesariamente recogido en las leyes autonómicas.

17. Partiendo del carácter básico de las normas contenidas en la LORCA que definen la composición de los órganos de gobierno, el Letrado del Estado impugna los preceptos de las leyes autonómicas que regulan la estructura de dichos órganos, tanto por lo que se refiere a los grupos representados como a los correspondientes porcentajes de representación.

En cuanto a la Asamblea General, el art. 2.3 de la LORCA determina que la representación de los intereses colectivos se realizará mediante la participación en la misma de los siguientes grupos: Corporaciones municipales (40 por 100), impositores (44 por 100), empleados (5 por 100) y personas o entidades fundadoras (11 por 100), pudiendo este último grupo asignar una parte de su porcentaje de participación a instituciones de interés social o Corporaciones locales que no sean, a su vez, fundadoras de otras Cajas de Ahorro en su ámbito de actuación.

El Letrado del Estado impugna los arts. 16.2, e), y 3, de la LC y 26.2, c) y e), de la LG, porque no reproducen dicha composición. Ahora bien, es necesario reiterar en este punto que, aun cuando los mencionados preceptos de la LORCA han de considerarse básicos en la medida en que tienden a garantizar el carácter representativo de los Órganos de Gobierno, no pueden, sin embargo, contener una regulación tan precisa que vacíe de contenido la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas o impida su adaptación a las características específicas de cada una de ellas, tal como prevé la exposición de motivos de la LORCA.

Por ello no puede estimarse que tenga carácter exhaustivo la enumeración, contenida en esta 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 Ahorro», tal como exige el art. 2.1 de la LORCA.

Como hemos indicado anteriormente, dentro de tales grupos incluye la ley estatal a las «instituciones de interés social o Corporaciones locales», al prever en el apartado c) de su art. 2.3 que las personas o entidades fundadoras puedan asignar una parte de su porcentaje de representación a dichas instituciones y Corporaciones. No es, pues, inconstitucional el art. 16.2, e), de la LC en cuanto establece que en la Asamblea General estará representado el sector constituido por «fundaciones, asociaciones o corporaciones de carácter cultural, científico, benéfico, cívico, económico o profesional de reconocido arraigo en el ámbito territorial de actuación de las Cajas de Ahorro»; como tampoco lo es el apartado e) —salvo el inciso final— del art. 26.2 de la LG, cuyo contenido es idéntico al de la ley catalana, ni el apartado c) del mismo artículo (y, en consecuencia, la remisión que a dicho apartado hace el art. 26.3), que hace referencia no sólo a las Corporaciones municipales sino también a las demás Corporaciones locales, ya que es manifiesto el carácter representativo de todas ellas.

Resultan, en cambio, inconstitucionales el art. 16.3 de la LC y el mencionado inciso final del art. 26.2, e), de la LG, en cuanto 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.

La atribución de un carácter no exhaustivo a la enumeración contenida en la ley estatal, de los grupos representativos de los intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas

de Ahorro lleva implícito el que los porcentajes de participación no puedan establecerse de forma taxativa, aun cuando tengan carácter básico las normas que garanticen una representación efectiva de determinados grupos sociales y un equilibrio razonable entre ellos. De aquí que no quepa calificar de inconstitucionales los arts. 17 de la LC y 27 de la LG por el hecho de que no reproduzcan los porcentajes fijados en el art. 2.3 de la LORCA —única razón aducida por el Letrado del Estado para fundamentar su impugnación—, sin perjuicio de que dichos preceptos deban adaptarse en su día a las normas que en el ejercicio de su competencia pueda dictar el legislador estatal, siempre que por su contenido tales normas hayan de calificarse de básicas.

Por las razones anteriormente expuestas no pueden considerarse tampoco inconstitucionales los artículos de las leyes autonómicas que regulan la composición del Consejo de Administración (arts. 26.3 de la LC y 36.2 de la LG) y de la Comisión de Control (arts. 36.1 de la LC y 45.1 de la LG), asimismo impugnados por el Letrado del Estado por no reproducir los arts. 14 y 22.1 de la LORCA, pues, lo mismo que éstos, se limitan a establecer que en ambos órganos habrán de figurar los mismos grupos que componen la Asamblea General y, en el caso del Consejo de Administración, en la misma proporción.

18. Dentro del segundo grupo de preceptos, relativos a la composición de los órganos de gobierno, impugna el Letrado del Estado los arts. 28.4 de la LC y 39.1 de la LG por disponer expresamente que la elección de los vocales del Consejo ha de efectuarse entre los miembros de los respectivos sectores de la Asamblea General.

La sucesiva constitución de los diferentes órganos de gobierno a partir de los componentes del órgano que realiza la elección se establece con carácter general en la LORCA, tanto en lo que se refiere al Consejo de Administración como a la Comisión de Control, pero, en relación con el primero, el art. 14, a), párrafo 3.º y b), párrafo 3.º, de dicha Ley prevé que, en el caso de los representantes de las Corporaciones municipales y de los impositores, pueda nombrarse hasta un máximo de dos personas que no pertenezcan a la Asamblea General y reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad, posibilidad que resulta excluida en las leyes autonómicas.

Se trata de una norma tendente a favorecer la eficacia de la gestión de las Cajas de Ahorro con la presencia de personas especialmente cualificadas en el órgano al que se encomienda expresamente la administración y gestión financiera de la Entidad. Y en este sentido puede calificarse de básica y, por consiguiente, considerarse inconstitucionales los mencionados preceptos autonómicos en la medida en que excluyen la posibilidad de nombrar personas profesionalmente cualificadas.

Asimismo ha de considerarse inconstitucional el art. 45.4 de la LG, también impugnado, que prevé la asistencia del Director general a las reuniones de la Comisión de Control con voz y sin voto, sin precisar «siempre que dicha Comisión así lo requiera», como hace el art. 22.5 de la LORCA, pues, dada la función fiscalizadora encomendada a dicha Comisión, ha de estimarse básica la norma estatal que excluye la presencia del Director general en la misma a no ser «que lo requiera la Comisión».

No cabe, en cambio, calificar de inconstitucionales los artículos 33.6 de la LC y 42.5 de la LG que, a diferencia de lo dispuesto en el art. 20.2 de la LORCA, otorgan al Director General voto en el Consejo de Administración, pues, como señalan las representaciones de las Comunidades Autónomas, tal discrepancia no resulta en este caso relevante desde el punto de vista de la configuración básica

de los respectivos órganos. Y lo mismo ocurre con el art. 33.1 de la LC que, frente a lo dispuesto en el art. 20.1 de la LORCA, no considerara preceptivo que el Secretario del Consejo de Administración sea designado entre los miembros del mismo, o el art. 41.1 de la LG, que se limita a preceptuar que el Consejo de Administración «nombrará un Secretario».

19. Por lo que al procedimiento de elección se refiere, el Letrado del Estado impugna el art. 28 c) de la LG, basándose en que, frente a lo establecido en el art. 4 de la LORCA, este precepto da por supuesto el carácter potestativo de la elección por compromisarios, de los consejeros generales representantes de los impositores.

Pero 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. Por la misma razón no puede considerarse inconstitucional el art. 19 b) de la LC, cuya impugnación tiene el mismo fundamento.

El art. 28 c) de la LG aparece también impugnado «por establecer requisitos diferentes para la condición de compromisario o de consejero general en representación de los impositores». Pero de la lectura del precepto se deduce que en el último inciso del apartado c) no se hace sino extender a los compromisarios los requisitos establecidos en el mismo apartado para los consejeros generales, siguiendo la línea de lo preceptuado en el art. 7.2 de la LORCA.

Las anteriores consideraciones son aplicables al art. 19 b) de la LC, que tiene idéntico contenido y que aparece impugnado sin fundamentación alguna.

20. Corresponde también al Estado, como hemos puesto de manifiesto en el fundamento jurídico 3.º, garantizar la independencia de los órganos de gobierno y de sus miembros, estableciendo las condiciones necesarias para que —como se precisa en el último párrafo del art. 1 de la LORCA— 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.

Desde esta perspectiva impugna el Letrado del Estado los artículos 29 a) y 30 de la LG, por estimar que contravienen el artículo 8, apartados A) y C), de la LORCA.

Ahora bien, por lo que se refiere al artículo 29 a) en relación con el 8.A) de la LORCA, no puede calificarse de inconstitucional un precepto que considerando en los mismos términos que la ley estatal, como causa de inelegibilidad de los compromisarios y consejeros, las sanciones por infracciones graves y definiendo éstas de la misma forma, se limita a concretar alguna de dichas infracciones.

No ocurre lo mismo con el art. 30 de la LG, que el Letrado del Estado impugna por introducir una excepción más, no prevista en el artículo 8.C) de la LORCA, a la regla general contenida en ambos preceptos y que se concreta en la exigencia de que los consejeros generales no estén ligados a la Caja de Ahorro, o a Sociedades en que aquélla participe, mediante contratos de obras, servicios, suministros o trabajos retribuidos. La ley estatal establece como excepción la relación laboral cuando se trate de consejeros representantes del personal, y a ellos añade la ley gallega: «o

cuando aquella característica fuera anterior a su designación como consejero general».

Este inciso final —que aparece también en el art. 20.2 de la LC, que no ha sido impugnado— ha de considerarse inconstitucional porque, aun cuando la designación de consejero sea posterior al nacimiento de la relación laboral, ésta subsiste y por consiguiente subsisten las razones que justifican la prohibición establecida como regla general, tendente a asegurar la independencia del consejero e impedir que posibles intereses privados interfirieran en el ejercicio de su función. No se trata, pues, de un mero desarrollo legislativo que se limite a aciar el contenido de la ley estatal, como pretende la representación de la Junta gallega. Y tampoco puede estimarse, con la representación del Parlamento gallego, que la norma autonómica no entre en colisión con la ley estatal porque la relación laboral sea previa a la designación como consejero y por lo tanto haya sido constituida sin prevalecer del cargo, ya que, en todo caso, no es ésta la única razón que ha llevado al legislador estatal a establecer la prohibición en cuestión.

El Letrado del Estado impugna asimismo el art. 22.1 f) de la LC y, por conexión, el art. 23 c) y el correspondiente inciso del art. 24 de la misma ley; así como el art. 32.1 f) y, por conexión, el 33. c), de la LG. Base su impugnación en que los mencionados preceptos contravienen el art. 10 de la LORCA al prever que los consejeros generales puedan ser cesados «por acuerdo de separación adoptado por causa justa» por la Asamblea General, siendo así que, a su entender, el cese sólo puede ser acordado, en su caso, por el respectivo grupo.

Sin embargo, esta alegación no resulta fundada, ya que el art. 10 de la LORCA no contiene prescripción alguna por la que la decisión sobre el cese de los consejeros generales haya de ser adoptada por el grupo correspondiente, aspecto, por otra parte, irrelevante dada la naturaleza de los supuestos previstos en el mencionado precepto.

Cabe pensar que la impugnación se basa, más bien, en el hecho de que el supuesto en cuestión no aparezca incluido en el art. 10 de la LORCA, pero tampoco desde esta perspectiva puede afirmarse la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos autonómicos, pues, 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. De aquí que el juicio de inconstitucionalidad habría de referirse a cada caso concreto.

21. Dentro de las normas incluidas en el capítulo III de la ley catalana y en el título II de la gallega, que constituyen el tercer grupo de preceptos relacionados con los Órganos de Gobierno, el Letrado del Estado impugna los concernientes a la renovación de los Órganos de Gobierno y a la reelección de sus miembros, por contravenir lo dispuesto en el art. 9, apartados 1 y 2, de la LORCA.

Por lo que se refiere al apartado 1.º, esta norma debe considerarse básica en cuanto limita la duración del mandato a cuatro años, pues, si bien es cierto que la permanencia en los cargos puede favorecer la actividad de las Cajas en cuanto supone el aporte de una mayor experiencia y conocimiento, también lo es que ello ha de conjugarse con las exigencias del principio democrático que ha de regir la configuración de sus Órganos de Gobierno. No puede, en cambio, calificarse de básica la limitación de la reelección a un período, pues el carácter democrático y representativo de los cargos sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección. Por ello no resultan inconstitucionales el art. 21.2

de la LC, que admite la reelección sin límite temporal alguno, y el 31.2 de la LG, que amplía a dos periodos de igual duración que el inicial la permanencia en el cargo, y, por conexión los arts. 31.1 y 40.1 de las respectivas leyes.

Ha de asignarse asimismo carácter básico al art. 9.2 de la LORCA en cuanto preceptúa 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. Por no respetar este precepto estima el Letrado del Estado que es inconstitucional el art. 31 de la LG, en cuyo número 3 se establece que los estatutos «también podrán prever fórmulas para la renovación parcial de la asamblea». Ahora bien, la representación del Parlamento gallego alega que en la ley autonómica la renovación parcial es preceptiva, que lo que resulta potestativo es la opción, entre las fórmulas posibles, por aquella que la entidad estime más conveniente en sus estatutos. Y, así interpretado, el precepto es constitucional, pues, como hemos indicado, 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.

22. En relación con las normas que regulan el quórum de asistencia y la adopción de acuerdos -cuarto grupo de preceptos-, la representación del Gobierno impugna el art. 34.2 de la LG por cuanto modifica el quórum necesario para la válida constitución de la Asamblea al no distinguir entre primera y segunda convocatorias, infringiendo con ello lo dispuesto en el art. 12.1, párrafo último, de la LORCA. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, según la disposición final cuarta, tres, de esta ley, la norma aducida para fundamentar la impugnación no tiene carácter básico.

Alega también el Letrado del Estado que, frente a lo preceptuado en el art. 12 de la LORCA, la citada norma autonómica elude la exigencia de voto favorable de los dos tercios de los asistentes en los supuestos de «aprobación y modificación de los estatutos y reglamentos» y de «fusión, liquidación y disolución de la Caja». Pero esta alegación habría, en todo caso, que referirla al art. 34.3, que es el que establece que los «acuerdos se tomarán por mayoría simple, a no ser que los estatutos fijen otros requisitos superiores», pues el art. 34.2 hace referencia únicamente al quórum de asistencia. Ahora bien, el art. 34.3 no aparece impugnado, ni en el encabezamiento del escrito de interposición del recurso ni en el suplico del mismo.

Por otra parte, en cualquier caso, las normas autonómicas no resultarían inconstitucionales, pues en las alegaciones del Letrado del Estado no se tiene presente que el art. 34.2 de la LG exige en los mencionados supuestos una asistencia cualificada de dos tercios, con lo que el sistema estatal y el autonómico vienen a resultar equivalentes en cuanto al número mínimo de votos favorables requerido para la adopción de los acuerdos.

Tampoco cabe calificar de inconstitucional el art. 34.4 de la LG por el mero hecho de que no otorgue de forma expresa voto de calidad a quien presida la reunión de la Asamblea General, como hace, en su párrafo segundo, el art. 12.2 de la LORCA.

23. Dentro del quinto grupo de preceptos que regulan los Órganos de Gobierno, el Letrado del Estado impugna los arts. 38.2 y 3 de la LC y 47.2 y 3 de la LG, relativos al Director general, por contravenir el art. 26 de la LORCA.

Es necesario, sin embargo, destacar que no todo el contenido de la mencionada norma estatal tiene carácter básico. Por lo que aquí respecta, puede calificarse de básica en cuanto establece los

requisitos necesarios para el nombramiento y cese del Director General y teniendo en cuenta la importancia de las funciones que realiza y el carácter representativo de las Cajas de Ahorros, trata de asegurar que goce de la confianza de los órganos de gobierno. Pero ello no implica que las leyes autonómicas no puedan introducir requisitos adicionales siempre que no desvirtúen lo dispuesto en la norma estatal.

No cabe, por consiguiente, afirmar que infringen el art. 26 de la LORCA los artículos 38.3 a) de la LC y 47.3 a) de la LG en cuanto exigen que el cese del Director general sea ratificado por la Asamblea General -órgano a quien, de acuerdo con la norma estatal y las autonómicas, corresponde la ratificación de su nombramiento-, o de los apartados c) de los citados preceptos autonómicos, que remiten la fijación de la edad de jubilación a los estatutos de las Cajas de Ahorro.

Tampoco puede estimarse inconstitucional el apartado b) de ambos preceptos autonómicos, impugnado por el Letrado del Estado basándose en que, de acuerdo con él, en caso de cese del Director general como resultado de un expediente disciplinario, la función del Banco de España queda reducida a la de una mera propuesta a la Administración autonómica. El art. 26 de la LORCA establece que el Director general de una Caja podrá ser removido de su cargo en virtud de expediente disciplinario instruido por el Banco de España o por la Comunidad Autónoma, elevándose en el primer caso, junto con el expediente, propuesta de resolución a la autoridad competente. Y ha de entenderse que las leyes autonómicas respetan el contenido básico de dicha norma al prever que la instrucción del expediente por el órgano competente de la comunidad se realizará no sólo por iniciativa propia sino también a propuesta del Banco de España, ya que ésta será consecuencia del ejercicio de la función inspectora que expresamente reconocen al Banco de España ambas leyes autonómicas (artículos 56 LC y 18 LG), sin que los preceptos impugnados limiten el contenido de tal propuesta.

En cambio, han de calificarse de inconstitucionales los artículos 38.2 de la LC y 47.2 de la LG en cuanto someten al nombramiento del Director general a la aprobación del correspondiente órgano de las Comunidades -el Departamento de Economía y Finanzas o la Consejería de Economía y Hacienda- a través del derecho de veto que pueden ejercitar. En este punto, ha de considerarse básica la decisión del legislador estatal de eliminar toda intervención de los poderes públicos en el nombramiento del Director general, por cuanto, al estar encaminada a reforzar la independencia de los órganos rectores, afecta a un aspecto fundamental de la configuración de las Cajas de Ahorro. Por ello 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.

24. Finalmente, en relación con las Federaciones de ámbito territorial reguladas en el art. 31 de la LORCA, el Letrado del Estado impugna los arts. 49 y 50.1 de la LG, así como el art. 49 de la LC.

El art. 49 de la LG es calificado de inconstitucional por cuanto dispone que «las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia se agruparán en una federación», siendo así que el art. 31.1 de la LORCA establece el carácter potestativo de las federaciones de ámbito territorial.

Ahora bien, dada la finalidad que la norma estatal atribuye a estas federaciones, que es la de unificar la representación de las Cajas de Ahorro ante los poderes públicos y la colaboración con ellos, ha de entenderse que la norma que permite dicha agrupación va di-

rigida tanto a las Cajas como a la Comunidad Autónoma a la que pertenecen. Por ello no puede considerarse inconstitucional que para conseguir las finalidades que se concretan en el art. 49 de la LG, que exceden del ámbito de cada una de las Cajas e inciden en la actuación de la Junta de Galicia en relación con las inversiones básicas destinadas a las obras benéfico-sociales realizadas por ellas en el ámbito territorial de la Comunidad gallega, ésta establezca con carácter obligatorio la agrupación en una federación de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia.

Tampoco cabe afirmar la inconstitucionalidad de art. 50.1 de la LG por el hecho de que prevea como órgano de gobierno una Junta y no un Consejo General (art. 31.2 de la LORCA), pues, aun cuando tengan distinta denominación, ambos órganos poseen una composición análoga.

Impugna asimismo el Letrado del Estado los arts. 49 de la LC y 50.1 de la LG, por no prever la presencia obligada de dos representantes de la Comunidad Autónoma en la Junta de Gobierno, de conformidad con el art. 31.3 de la LORCA, reduciéndola a un representante y con carácter potestativo. A su juicio, se trata de una norma básica que asegura la representación de «los intereses colectivos correspondientes al ámbito autonómico». Pero, de una parte, esta finalidad se cumple con la presencia de los representantes de todas las Cajas de Ahorro y, de otra, dados los objetivos que con las Federaciones de ámbito territorial se persiguen, es a la Comunidad Autónoma a la que corresponde fijar la forma de conexión entre el Órgano de Gobierno de la Federación y el de la Comunidad, por lo que ambos preceptos autonómicos no pueden considerarse inconstitucionales.

25. El tercer apartado de preceptos de ambas leyes autonómicas impugnados por el Letrado del Estado comprende las normas relativas a «inspección, sanciones e intervención» incluidas en el capítulo VIII de la LC y en el título I, capítulo IV de la LG; concretamente son objeto de impugnación los arts. 57, 58.1 d), 60 y 61 de la LC y los arts. 19, 20.1 d) y e) y 21 de la LG.

Por lo que concierne a los arts. 57 y 58.1 d) de la LC y 19 y 20.1 d) y e) de la LG, que regulan la responsabilidad disciplinaria de las Cajas de Ahorro y de quienes integran sus órganos de gobierno, así como las correspondientes sanciones, la representación del Gobierno no se muestra disconforme con la tipificación de las infracciones ni con la definición de las sanciones, con excepción de la que es calificada como «destitución de los órganos de gobierno». Lo que constituye el fundamento de su impugnación es el hecho de que se incluya entre las personas disciplinariamente responsables a los miembros de la Asamblea General y de la Comisión de Control, y que por razones disciplinarias se pueda llegar a sancionar con la destitución de estos órganos, cuando la legislación estatal en la materia, que el Letrado del Estado considera básica (arts. 10, 18 y 22.3 de la LORCA, art. 158 del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, art. 18 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940 y art. 1 del Real Decreto-Ley 5/1978, de 6 de marzo, en relación con el art. 5 del Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre), no prevé la destitución de órgano alguno y únicamente contempla la responsabilidad de los administradores y del Director general. A su juicio, la Ley autonómica no puede ampliar el ámbito personal de responsabilidad disciplinaria que forma parte de aquellas bases, ni imponer sanciones no previstas en la legislación estatal.

Como este Tribunal ha declarado en su STC 87/1985, fundamento jurídico 8.º, «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposicio-

nes se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE básicamente) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE)». En el caso que nos ocupa, 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» (STC citada, fundamento jurídico 8.º *in fine*). 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. En consecuencia, han de estimarse inconstitucionales los arts. 57, párrafo primero, de la LC y 19, párrafo primero, de la LG, en cuanto amplían el grupo de personas responsables, así como los arts. 58.1 d) de la LG y 20.1, d), de la LG, que establecen como sanción la destitución de los órganos de gobierno.

26. El Letrado del Estado hace especial hincapié en la trascendencia de la impugnación de los artículos 60 de la LC y 21 de la LG, que prevén la intervención de las Cajas de Ahorro y la suspensión de sus órganos de gobierno y dirección por «grave irregularidad administrativa y económica», pues, en su opinión, infringen la actual regulación estatal sobre la materia (art. 19 de la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1940 y, especialmente, el Real Decreto-Ley 5/1978). Lo que se debate a este respecto es que las normas en cuestión atribuyen al Gobierno y Administración autonómicos la competencia exclusiva de ejecución, reduciendo la intervención del Banco de España a una mera función de propuesta. A juicio del Letrado del Estado, dichos preceptos son inconstitucionales por cuanto la suspensión e intervención de una entidad de depósito en una situación difícil afecta al sistema financiero en su conjunto e invade intereses supracomunitarios, lo que reclama la reserva al Estado de su ciclo jurídico completo: legislación, desarrollo normativo y ejecución.

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 mero 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 del conjunto del articulado contenido en el capítulo VIII de la Ley catalana y en el capítulo IV del título I de la Ley gallega —y esta interpretación es compartida por ambas Comunidades— que las atribuciones conferidas al Gobierno y al Departamento de Economía y Finanzas o a la Consejería de Economía y Hacienda en los preceptos impugnados lo son sin perjuicio de las que corresponden al Estado sobre las mencionadas materias. Los artículos 56 de la LC y 18 de la LG, en relación con las funciones de coordinación e inspección, contienen una cláusula de salvaguarda de las funciones

del Banco de España y, según los artículos 58.4 de la LC y 20.4 de la LG, las competencias autonómicas sobre sanciones se asumen «sin perjuicio de la legislación del Estado sobre el fondo de garantía de depósitos de las Cajas de Ahorro», dentro de la cual se encuentra el Real Decreto-Ley 18/1982, cuyo artículo 5 extiende a las Cajas de Ahorro las facultades atribuidas al Banco de España en el Real Decreto-Ley 5/1978 (arts. 1 y 2), aducido por el Letrado del Estado como norma básica. Y no cabe desconectar la sanción de exclusión del Registro de Bancos, prevista en el mencionado Decreto-Ley, de las medidas provisionales de suspensión e intervención, también previstas en él, que pueden adoptarse mientras se sustancia el expediente sancionador.

Así interpretados, no pueden calificarse de inconstitucionales el artículo 60 de la LC y el 21 de la LG. Y tampoco resulta inconstitucional el artículo 61 de la LC, cuya impugnación no fundamenta el Letrado del Estado, pues, lo mismo que el 21.4 de la LG, se limita a establecer que los gastos ocasionados por la intervención decretada por los respectivos gobiernos autonómicos correrán a cargo de la Caja de Ahorros afectada.

En conexión con esta impugnación el Letrado del Estado impugna asimismo el apartado e) del artículo 20.1 de la LG por establecer como sanción la «exclusión del Registro de Cajas de Ahorro», alegando que, dado que dicha sanción lleva consigo la liquidación y disolución de las Cajas, ha de reconocerse expresamente la competencia del Estado en esta materia. Pero, en realidad, dicho precepto sólo tiene por finalidad determinar las sanciones que pueden aplicarse en los supuestos previstos en el art. 19 de la referida Ley y, por otra parte, como en el caso anterior, la competencia estatal queda a salvo con lo dispuesto en el inciso final del número 4.º del mismo artículo. De aquí que el apartado en cuestión no pueda calificarse de inconstitucional.

27. El Letrado del Estado concluye su escrito de alegaciones impugnando las Disposiciones transitorias primera, segunda, cuarta y quinta, y, por conexión, la tercera de la LC, así como las Disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta de la LG.

Es preciso señalar al respecto que han de considerarse básicas aquellas normas que establecen los plazos de adaptación de las Cajas de Ahorro a la nueva situación derivada de la entrada en vigor de la LORCA, tanto en lo que se refiere a la duración de los plazos como al momento a partir del cual ha de realizarse el cómputo. En este sentido es inconstitucional la Disposición transitoria primera de ambas Leyes autonómicas, al no respetar el límite máximo establecido en la Disposición transitoria primera de la LORCA para la adaptación de los Estatutos, y la Disposición transitoria quinta de la LC y cuarta de la LG, en cuanto fijan un momento distinto al indicado por la Disposición transitoria cuarta de aquella para el cómputo del plazo. No lo son, en cambio, las Disposiciones transitorias cuarta de la LC y tercera de la LG, pues el plazo establecido en ellas resulta inferior al previsto en la Disposición transitoria segunda de la Ley estatal.

La Disposición transitoria segunda de la LC es impugnada porque, frente a lo preceptuado en el artículo 2.3 de la LORCA y respecto a las Cajas de Ahorro ya constituidas, limita la posibilidad de representación de los fundadores en la Asamblea General, al caso en que tal derecho estuviera atribuido en los estatutos vigentes en el momento de promulgarse la Ley catalana. El carácter básico del mencionado artículo —en cuanto establece los grupos que han de

estar representados en dicho órgano de gobierno— determina electivamente la inconstitucionalidad de la referida Disposición.

La representación del Gobierno impugna asimismo las Disposiciones transitorias quinta de la LC y cuarta de la LG, porque en contra, a su juicio, de lo previsto en la Disposición transitoria cuarta, párrafo segundo, de la LORCA, preceptúa que en el periodo transitorio el Presidente y el Secretario del Consejo de Administración continuarán en el ejercicio de sus cargos. Pero lo cierto es que la mencionada norma estatal se limita a señalar que, entre los vocales del antiguo Consejo de Administración que han de continuar en el nuevo, figurarán el Presidente y el Secretario. De aquí que las normas autonómicas en cuestión, que no infringen dicho precepto y tienden a garantizar la continuidad y regularidad del funcionamiento de los Órganos de Gobierno, no puedan ser calificadas de inconstitucionales.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña, y, en su virtud,

a) Declarar que son inconstitucionales los artículos 5.2; 14.1 d); 16.3; 38.2; 58.1 d) y Disposición transitoria segunda.

b) Declarar inconstitucionales los artículos 28.4; 57, párrafo primero, y Disposiciones transitorias primera y quinta, con el alcance que se determina en los fundamentos jurídicos 18, 25 y 27, respectivamente.

c) Declarar que no son contrarios a la Constitución los artículos 7.1; 7.3; 10.1 y 60.1, interpretados conforme a los fundamentos jurídicos 10, 11, 12 y 26, respectivamente.

2.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 17 de julio, del Parlamento de Galicia, y, en su virtud,

a) Declarar que son inconstitucionales los arts. 20.1 d); 22 d); 26.2 e), inciso final; 30, inciso final; 45.4 y 47.2.

b) Declarar inconstitucionales los artículos 19.1, párrafo primero; 39.1, y Disposiciones transitorias primera y cuarta, con el alcance que se determina en los fundamentos jurídicos 25, 18 y 27, respectivamente.

c) Declarar que no son contrarios a la Constitución los artículos 10 y 21.1, interpretados conforme a los fundamentos jurídicos 12 y 26, respectivamente.

3.º Desestimar ambos recursos en todo lo demás.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 48/1988, de 22 de marzo

Recurso de inconstitucionalidad. Bases. Legislación básica. Bases de la ordenación del crédito. Principio de territorialidad de las normas. Naturaleza de las Cajas de Ahorros. Fundaciones y organización de las Cajas de Ahorros. Estatuto personal. Dotación inicial. Voluntad fundacional. Naturaleza y nombramiento de Director General. Limitaciones operativas. Protectorado. Absorción. Fusión. Disolución y liquidación voluntaria. Composición de los Organos de Gobierno. Elección de los Vocales del Consejo. Secretario del Consejo. Comisión de Control. Compromisario. Consejeros generales representantes de los impositores. Inelegibilidad, incompatibilidad y cese. Renovación. Reelección. Quórum de asistencia y adopción de acuerdos. Federaciones de Cajas de Ahorros. Inspección e intervención. Suspensión. Potestad sancionadora.

A) Objeto

La sentencia resuelve sendos recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña y contra la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro Gallegas.

B) Antecedentes

El Abogado del Estado con la finalidad de impugnar la disposición recurrida establece que, aun reconociendo la competencia autonómica catalana para la regulación de las Cajas de Ahorros con sujeción a las bases estatales sobre la materia y a la demás legislación estatal de aplicación, a efectos de decidir sobre la constitucionalidad de una disposición autonómica ha de tenerse en cuenta la normativa estatal básica en el campo que nos ocupa dictada al amparo del artículo 149.1.11 de la Constitución, aun cuando sea posterior a la norma impugnada.

Por otra parte afirma el carácter territorial, salvo precepto en contrario contenido en las normas que integran el bloque de constitucionalidad, de las competencias autonómicas. En consecuencia serán titularidad del Estado la competencia para dictar las bases de ordenación de las instituciones de crédito y la fijación de los puntos de conexión que permitan la articulación de los diferentes ordenamientos autonómicos sobre la materia.

En base a los anteriores criterios y considerada la legislación estatal estima que a efectos de la distribución competencial será relevante la dimensión de las Cajas de Ahorros como instituciones financieras integrantes del sistema crediticio y no su naturaleza jurídico estructural de entidades de naturaleza fundacional.

Por tanto en función de las normas que regulan tales entidades como instituciones financieras considera inconstitucionales las normas autonómicas que establecen el criterio del domicilio como criterio único y exclusivo de conexión, para de-

terminar la Administración competente, así como la exclusión de la denominación "caja de ahorro" o "monte de piedad" para entidades de tal naturaleza no sujetas a la competencia autonómica.

Por lo que se refiere a las actividades extraterritoriales admite la eficacia extraterritorial de la norma autonómica, pero circunscrita a actividades y relaciones instrumentales y no al ámbito material que quedará sujeto a la legislación básica estatal y autonómica de desarrollo.

Por lo que se refiere a la constitución, fusión y disolución de Cajas de Ahorros, acogiendo la doctrina de la STC 1/1982 estima que las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los intermediarios financieros integran las bases de la ordenación del crédito, y en tal sentido se destacan determinados preceptos de la norma autonómica que invaden el ámbito competencial reservado al Estado.

La representación de la Generalidad de Cataluña tras afirmar que de ninguna manera la aplicación de las leyes estatales pueden vaciar las competencias autonómicas sobre la materia, reconoce que si bien la STC 1/1982 reserva al Estado los extremos indicados más arriba, no es menos cierto que han de considerarse propios de la Administración autonómica competente los aspectos de su organización interna que no afectan a su naturaleza ni a su situación específica en el sistema financiero.

Por otra parte se reconoce que si bien la competencia autonómica sobre ordenación de crédito, banca y seguros se ejerce en el marco de la legislación básica del Estado, en relación con las Cajas de Ahorros nos encontramos con una competencia exclusiva de acuerdo con las bases de la actividad económica general y de la política monetaria del Estado, estimándose que las bases de la ordenación del crédito guardan únicamente una relación instrumental con las de actividad económica general y de política monetaria y en tal sentido se considera que determinados aspectos del régimen y organización interna de las Cajas de Ahorros no inciden en estas últimas.

Los argumentos citados se completan con el argumento

de que las bases no son un instrumento de coordinación, ni tienen por finalidad impedir una diversidad de regulaciones o una acción de Gobierno diferenciada en cada Comunidad. Tampoco integrarán las mismas las competencias de mera ejecución, salvo supuestos muy singulares, ni aquellas disposiciones que regulen aspectos singulares o variables.

Como consecuencia de los anteriores criterios considera la Administración Autonómica citada que las Cajas de Ahorros se regirán por su estatuto personal, sin perjuicio de la concurrencia de la acción estatal por razones de carácter finalista en aquellos supuestos en que sea preciso el ejercicio de competencias más allá del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, estimándose que los aspectos regulados por las normas autonómicas garantizan la unidad que viene establecida por el marco de la Constitución y del Estatuto y a la que debe coadyuvar la legislación básica.

Por lo que respecta al recurso interpuesto contra la norma gallega se plantea por el Estado análoga problemática a la referida en relación con la disposición catalana, siendo por tanto las alegaciones de las partes muy similares, si bien precisándose que por la parte autonómica se sostiene que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre Cajas de Ahorros se extiende al aspecto constitutivo, siempre que se respete la garantía institucional del derecho de fundación y la voluntad del fundador; al orgánico, en relación con los aspectos internos; y al de su actividad institucional; en estos dos últimos casos dentro de los límites impuestos por el principio de unidad y por el respeto a los intereses generales de la Nación.

Complementariamente se entiende que juega el principio de territorialidad respecto a la norma que ha de regir la organización y estructura, estimándose que en caso de actividades que trasciendan el ámbito autonómico habrán de dictarse por el Estado normas de conflicto que regulen lo que constituye la actividad típica o la institucional.

Por último considerando la estructura fundacional de las Cajas de Ahorros habrá de tenerse en cuenta el reparto competencial en materia de fundaciones.

C) Fundamentos jurídicos

• La Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para fijar las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11) y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), sin que en la misma aparezca las Cajas de Ahorros como materia objeto de título competencial.

Por lo que se refiere a los Estatutos de Autonomía en la materia que nos ocupa hacen referencia a la ordenación del crédito, a las Cajas de Ahorros y a las Fundaciones, pudiendo señalarse que las Cajas aparecen por tanto específicamente individualizadas.

Se señala que no obstante su inicial configuración como

entidades benéfico-sociales, realmente prima su consideración como entidad de crédito, con proyección eminentemente territorial, lo que justifica que en los Estatutos de Autonomía aparezca un título competencial específico referido a las mismas que en todo caso habrá de prevalecer sobre el más genérico relativo a la ordenación del crédito, banca y seguros, así como del referido a las fundaciones.

Por otra parte en cuanto al concepto de bases que ha de tomarse en cuenta para enjuiciar la constitucionalidad de la norma debatida será el que esté en vigor en el momento del examen constitucional, aunque las bases efectivamente se hayan definido con posterioridad a la norma recurrida, del mismo modo que como ya se señaló en materia de Cajas de Ahorros en la STC 1/1982 será admisible también que las bases estén en normas preconstitucionales.

Se precisa igualmente que las bases ordinariamente deben establecerse en leyes, si bien como excepción podrán contenerse en normas reglamentarias e incluso en determinados actos de ejecución (en igual sentido la STC 1/1982).

Se afirma también el carácter material de las bases y su definición como mínimo común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por el bloque de constitucionalidad.

• Por lo que respecta a los temas centrales del recurso: organización y actividad crediticia señala el Alto Tribunal que no puede aceptarse el argumento de las Comunidades recurridas de existencia de los dos ámbitos citados como claramente separados y afectados por bases de diferente naturaleza conforme a lo expuesto en las alegaciones, ya que las bases del crédito no sólo afectan únicamente al segundo de ellos, puesto que recaen también sobre el primero en la medida en que estructura y organización las configuran frente a los demás intermediarios financieros y repercuten en su actividad. Conforme a lo señalado por tanto la legislación estatal podrá prever, en líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados así como el modo de integración de éstos y sus atribuciones esenciales pudiendo ser desarrollada en los demás aspectos, incluso en la previsión de órganos adicionales por la normativa autonómica.

En la línea de lo expuesto en tanto que recogidos en las bases estatales los principios democráticos y de representatividad deben reflejarse en las normas de gobierno, funciones, composición y renovación de los grupos representados y en la independencia de los mismos, siendo por otra parte exigible que la profesionalidad que de los cargos se predica se compatibilice con los anteriores principios.

En cuanto a los concretos puntos controvertidos debe señalarse que por lo que al ámbito de aplicación de las leyes autonómicas se refiere, viene definido por el principio de territorialidad sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales de las decisiones adoptadas en el ejercicio de competencias autonómicas y de las que resulten de los estatutos o normas conflictuales. Conforme a lo anterior se

regirán, con respeto en todo caso de las bases estatales, por el Estatuto personal de la Caja determinado por el domicilio de la misma: la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución y extinción. En cambio por lo que respecta a las actividades crediticias de las entidades juega el principio de territorialidad, viéndose en este sentido afectadas las funciones de disciplina, inspección y sanción, ya que en ningún caso las competencias autonómicas de inspección y coordinación podrán extenderse a actividades realizadas fuera de la Comunidad.

Respecto de la previsión de que el Estado asuma la competencia sobre aquellas Cajas que capten más del 50 por ciento de depósitos fuera de la Comunidad Autónoma de su domicilio, se señala que ni la Constitución ni los Estatutos establecen limitaciones expresas de las competencias autonómicas sobre la materia del tipo de las indicadas, ni de otro modo se remiten a una Ley estatal para justificar tal delimitación.

- En cuanto al régimen jurídico de las Cajas de Ahorros (constitución, fusión, liquidación y registro), son de tener en cuenta los pronunciamientos que seguidamente se comentan.

La referencia contenida en la legislación autonómica a la dotación inicial que debe constar en la escritura de constitución se estima constitucional en la medida en que se integre con el ordenamiento estatal, v.gr., cuando en el mismo se halle establecido un mínimo, pero no consecuentemente la disposición autonómica que pretenda regular este último extremo. En análogo sentido, es decir integrándose con las previsiones de la legislación estatal, debe entenderse la previsión de ejecución de la voluntad fundacional manifestada en testamento, por las personas designadas por el fundador.

Respecto del procedimiento de autorización administrativa, reconociendo que la misma corresponde a la Administración autonómica, se considera que el elemento de discrecionalidad que en ella juega tendrá carácter básico, en cuanto a través de él se persigue una distribución territorial de las Cajas que garantice la adecuación, en un determinado ámbito territorial, entre la demanda de los servicios prestados por las Cajas y dichas instituciones. Complementariamente se señala que aún cuando la autorización corresponda a la Administración autonómica, también será básica la intervención del Banco de España, como garante de una aplicación uniforme los mismos criterios en todo el territorio nacional. Por el contrario la tramitación del expediente, en cuanto secuencia de actos puramente reglados no requerirá que se efectúe a través de dicha institución.

La inscripción en el Registro de Cajas Autonómicas no se estima inconstitucional, en tanto en cuanto la discrecionalidad donde juega es en el momento de la autorización y no en este trámite que se efectuará sobre la base de la anterior.

La previsión de un protectorado sobre las Cajas durante los dos primeros años de su actuación, será constitucional siempre que se entienda sin perjuicio de la inspección e in-

tervención del Banco de España y del cumplimiento de las restantes normas especiales que contengan limitaciones operativas para las mismas.

Por lo que a las fusiones y absorciones se refiere, no obstante reconocer la competencia autonómica para designar el órgano competente para su autorización, se declara el carácter básico de la intervención del Banco de España en el trámite de informe sobre ellas.

Semejante criterio se recoge en cuanto al procedimiento de disolución y liquidación voluntaria, en el que se estima constitucional la fijación de los órganos autonómicos que intervengan en el proceso sin necesidad de que se efectúe una referencia expresa en la legislación estatal que resulte de aplicación.

- Por lo que a los órganos de gobierno se refiere se señala, respecto a la inclusión de un órgano unipersonal, el Director General, sin parangón en la legislación estatal que es inconstitucional en la medida en que el carácter representativo, que de los órganos de gobierno se predica, no se da en relación con éste, ya que se prevé que sea nombrado entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia suficientes.

La regulación de un sistema específico de nombramiento del Director General, en cuanto regula un supuesto de nombramiento provisional no previsto en la legislación estatal, y que no excluye la aplicación del mecanismo regulado en ésta una vez transcurrido dicho periodo, no se entiende contraria a la Constitución.

En cuanto a la regulación del Director General se consideran básicos los requisitos necesarios para el nombramiento y cese del mismo reconociéndose que las leyes autonómicas pueden incluir requisitos adicionales. Por tanto se estima admisible que la normativa autonómica exija que el cese del Director General sea ratificado por la Asamblea General o que la edad de jubilación del mismo se fije en los estatutos de las Cajas.

Igualmente se considera constitucional la previsión de cese del Director General como necesitado de un expediente disciplinario resuelto por la Administración autonómica a propuesta del Banco de España.

La previsión estatal que elimina la intervención de los poderes públicos en el nombramiento del Director General con la finalidad de reforzar la independencia de los órganos rectores tiene carácter básico, por lo que se consideran inconstitucionales los preceptos autonómicos que someten el nombramiento de dicho Organismo a la Administración Autonómica.

En cuanto a la naturaleza y funciones de los órganos de gobierno, la configuración del Consejo como órgano delegado de la Asamblea General no se estima inconstitucional en la medida en que se tomen como relevantes las funciones previstas para el mismo y estas coinciden con las recogidas en la legislación estatal.

En relación con la composición de los órganos de gobierno, la normativa estatal sobre la cuestión tendrá la consideración de básica, en la medida en que tiende a garantizar el carácter representativo de los mismos, pero sin que ello llegue a vaciar la competencia autonómica. Por ello no podrá considerarse que la enumeración que efectúa el legislador estatal sea exhaustiva, siempre y cuando la prevista en las normas autonómicas se pueda entender que representa intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorros. Conforme a este último criterio no será constitucional el nombramiento de personalidades de singular prestigio en tanto en cuanto responda a un supuesto de representación individual no previsto en la legislación estatal básica.

El anterior criterio implica del mismo modo que los porcentajes de participación atribuidos a cada grupo no pueden ser establecidos con un carácter necesario y absoluto.

En el punto en examen y por lo que respecta a la previsión de que la elección de los vocales del Consejo se efectúe entre los miembros de los respectivos sectores de la Asamblea General se considera inconstitucional, en la medida en que al separarse de las previsiones de la legislación estatal, que permite dentro de ciertos límites la elección de personas que no pertenezcan a la Asamblea, se excluye la posibilidad de nombrar para dichos cargos a personas especialmente cualificadas.

Igualmente se considera inconstitucional, por separarse de la normativa estatal la previsión de que el Director General asista en todo caso, y no previo requerimiento, a la Comisión de Control, mientras que no ocurre lo mismo con las previsiones autonómicas que otorgan voto al Director en el Consejo de Administración o que no exigen que el Secretario del Consejo sea elegido entre los miembros del mismo.

Por lo que respecta a la elección de consejeros generales representantes de los impositores se señala que lo básico no es el procedimiento a seguir, sino que el mismo garantice la representatividad de los electos.

Por lo que al cese de consejeros generales se refiere se admite como constitucional la previsión autonómica de que el mismo se acuerde por la Asamblea por causa justa, ya que se reconoce que las Comunidades Autónomas podrán introducir, además de los contenidos en la normativa básica estatal otros supuestos justificados que tengan en cuenta el interés de las Cajas y los principios de representatividad e independencia en cuanto a los miembros de sus órganos.

En relación a la renovación de los cargos se estima básica la limitación de duración del mandato contenida en la legislación estatal, pero no se reconoce tal carácter a la limitación de reelección a un periodo.

La previsión de renovación parcial de la Asamblea se considera básica, pero no así el que la misma tenga lugar por mitades.

En cuanto al quórum de asistencia y adopción de acuerdos se indica que la regulación estatal no tiene carácter básica en relación con la previsión autonómica de quórum válido para la constitución de la Asamblea.

Las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para el ejercicio del cargo así como los supuestos de cese se considerarán de carácter básico. En tal sentido se entiende, por separarse de la previsión contenida en la normativa básica estatal de que los consejeros generales no estén ligados a la Caja de Ahorros o sociedades participadas mediante contratos de obras, suministros, servicios o trabajos retribuidos, salvo la relación laboral en el caso de consejero representante del personal, que la norma autonómica que hace referencia a que tal circunstancia fuera anterior a su designación para el cargo, es inconstitucional.

No se califica de inconstitucional la previsión de que las Cajas con domicilio en una Comunidad Autónoma obligatoriamente se tengan que agrupar en federaciones, en la medida en que a través de las mismas se persigan finalidades que excedan del ámbito de cada Caja e incidan en el campo de actuación de la Administración Autonómica.

No se considera inconstitucional la falta de previsión de la obligada presencia de representantes de la Comunidad Autónoma en la Junta de Gobierno de las Federaciones, puesto que la garantía de representación de los intereses colectivos se consigue con la presencia de los mismos en las propias Cajas.

La previsión por parte de las normas autonómicas de la destitución de los órganos de gobierno, cuando la misma no esté contemplada en la legislación estatal supone un salto cualitativo que rompe la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio, y por tanto es inconstitucional. Idéntico criterio se aplica a la ampliación de responsabilidad disciplinaria a cualquier órgano de gobierno de las Cajas, yendo más allá de la aplicación de la misma a los administradores y al Director General.

Las normas estatales reguladoras de la intervención y suspensión en cuanto se refieren a medidas cautelares que pueden afectar a la solvencia y estabilidad del sistema financiero tienen carácter básico, ya que exigen una actuación coordinada y uniforme, aún tratándose de actos de ejecución. Sin embargo tal criterio no excluye que la normativa autonómica pueda prever otros supuestos de grave irregularidad tanto económica como administrativa que sirvan de presupuesto para adoptar tales medidas. La anterior argumentación resulta igualmente de aplicación en materia sancionadora.

Por último se consideran básicos los plazos, tanto en cuanto a su duración como al inicio del cómputo, establecidos en la legislación estatal para la adecuación de las Cajas de Ahorros al régimen contenido en la misma, lo que en cualquier caso permitirá a las Comunidades Autónomas la reducción de los mismos pero nunca alargarlos.

**Sentencia 49/1988, de 22 de marzo. Recursos de inconstitucionalidad.
Ley 31/1985 de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores
de las Cajas de Ahorros (BOE 13 abril 1988) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 990, 991 y 1.007/85, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, don José María Ruiz Gallardón, Comisionado por 54 Diputados, y por la Junta de Galicia, representada por el Abogado don Angel Fenor de la Maza y Corvide-Quiroga, contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Letrado del Estado, y Ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 8 de noviembre de 1985 se presentó en este Tribunal Constitucional escrito interponiendo recurso de inconstitucionalidad, registrado con el núm. 990/85, del Abogado de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 1, 2, apartado 3.3, apartado 2.4.6, párrafos 1 y 2, 7, 8, 9, 10, párrafo 1.12.2, apartado 3.13, apartado 3.14, 16, 20.2, párrafo 3.º, 22.5, 27, 31; Disposición adicional primera, uno, apartado primero; Disposición adicional primera, uno, apartado segundo; Disposición adicional primera, dos; Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y quinta; Disposición final cuarta, apartados uno y dos; Disposición final cuarta, apartado tres; Disposición final quinta, y, en general, cualesquiera otros preceptos que por su carácter detallado y reglamentista no puedan ser considerados como básicos, de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro. En este escrito comienza el Abogado de la Generalidad de Cataluña por formular algunas consideraciones generales. Señala en primer término que la Ley ahora impugnada se inspira en el mismo espíritu centralizador y contrario al régimen autonómico de la Constitución que la Ley 15/1985, también recurrida ante este Tribunal, leyes ambas con las cuales se intenta, directa o indirectamente, captar el volumen de depósitos que administran las Cajas de Ahorro para el poder central y en las que se desconoce que las Cajas, a diferencia de lo que ocurre con otros intermediarios financieros como las entidades bancarias, tienen una profunda raigambre territorial y constituyen una materia específica de la competencia de la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el artículo 12.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.) y de otras Comunidades Autónomas. Dice también el Abogado de la Generalidad de Cataluña, dentro de las mismas consideraciones generales, que la regulación total y minuciosa que hace la Ley impugnada de los Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro es contraria al criterio de pluralismo y variedad que cimienta nuestro orden constitucional. Ello no significa desconocer que, según la STC 1/1982, de 28 de enero, las bases de ordenación del crédito deben contener las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, entre

los que se encuentran las Cajas de Ahorro; pero esta afirmación debe entenderse en su contexto, de forma que las cuestiones relativas a la organización interna de las Cajas que no afectan ni a su naturaleza ni a su situación específica en el sistema financiero, que son las que casi en su totalidad contempla la Ley impugnada, no corresponden a una ordenación básica, sino a la diversidad normativa reconocida por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Examina a continuación el Abogado de la Generalidad algunas cuestiones generales relativas al alcance territorial de las competencias autonómicas sobre las Cajas de Ahorro. Censura el criterio que, en este aspecto, adopta la Disposición final quinta de la Ley impugnada, que establece como punto de conexión para fijar dicho alcance la concurrencia de un doble requisito: que las Cajas de Ahorro tengan su domicilio social en la Comunidad y que sus actividades se realicen en su ámbito. Para el Abogado de la Generalidad esta regla puede ser procedente en algún caso excepcional, pero no debe tener carácter general ya que las Cajas de Ahorro deben regirse en principio por su estatuto personal, es decir, por el que resulte de su domicilio social y no por el Derecho territorial aplicable en el lugar en que se desarrolle su actividad. Recuerda a este respecto que tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía aparece el carácter de la territorialidad como delimitador de las competencias, atribuyendo éstas al Estado cuando existe una afectación supracomunitaria (art. 149.1.21, 22 y 24); pero ello no obsta para que las decisiones de las Comunidades Autónomas no puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional (STC 37/1981, de 16 de noviembre). Interpreta el Abogado de la Generalidad que la atribución de competencias al Estado obedece, en algunos casos, a la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan determinadas potestades fuera de su territorio, sin que la mera circunstancia de que una actividad sobrepase su territorio sea suficiente para legitimar la actuación del poder central, sobre todo cuando éste carece de título específico para ello, como ocurre en materia de Cajas de Ahorro. En esta materia el principio de territorialidad sólo habrá de regir cuando las actividades materiales de las Cajas que se realizan fuera del territorio de la Comunidad Autónoma sean de tal naturaleza que los Órganos de ésta no pueden ejercerlas más que en su propia circunscripción territorial. Tal sería el caso de comprobaciones, exámenes o inspecciones (STC 1/1982, de 28 de enero), pero no en otras actividades, sobre todo si guardan relación con aspectos organizativos de las mismas Cajas. Advierte el Abogado de la Generalidad que en este caso no es aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 72/1983, de 29 de julio, y 44/1984, de 27 de marzo) que distingue, refiriéndose a las cooperativas de crédito, entre actividades típicas (las que realizan con sus socios, que habrán de ajustarse al criterio territorial) y las que no lo son (actividades con terceros, para las que se admite la dimensión extraterritorial), ya que en las Cajas no hay socios y no puede distinguirse entre las actividades que se realizan con ellos y las que se ejercen con terceros. En otro sentido, y para concluir estas consideraciones generales, el Abogado de la Generalidad se refiere a otras cuestiones, como es la «democratización» que según el preámbulo de la Ley impugnada persigue la nueva regulación. Esta democratización debería reconocer el pluralismo de fuentes de poder del actual Estado español, pero, al contrario, procede la Ley a una homogeneización absoluta de la organización in-

(1) Conexión de errores BOE 25 mayo 1988.

tama de las Cajas, sin dejar el menor resquicio a ese pluralismo. También debió dar un paso decisivo a la representación de otros intereses sociales también relevantes en la sociedad civil y que tuvo en cuenta la Ley catalana 15/1983, de 1 de julio, que incluso admitía una mayor representación de los trabajadores que la estatal.

2. Examina a continuación el Abogado de la Generalidad las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en materias de Cajas de Ahorro. Inicia este examen distinguiendo, frente al a su entender confuso planteamiento del preámbulo de la Ley impugnada, las competencias relativas a la ordenación del crédito (art. 149.1.11 de la Constitución y 10.1 del E.A.C.) y las competencias sobre Cajas de Ahorro. Respecto a la primera materia, la Generalidad asume las competencias de desarrollo y ejecución; en cuanto a la segunda, a la Generalidad se le reconoce la competencia exclusiva «de acuerdo con las bases de la actividad económica general y la política monetaria del Estado (...) en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución» (art. 12. 1.6 E.A.C.). Esta diferencia de acción supone un distinto alcance para las citadas competencias, pues la competencia de desarrollo y ejecución es más restrictiva del poder comunitario que la atribuida con carácter exclusivo, sin perjuicio de la legislación básica estatal. De todo ello deduce el Abogado de la Generalidad que la mención «bases de la ordenación del crédito» no abarca la totalidad del fenómeno económico financiero, sino sólo una parte de él y, concretamente, aquellas medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de un común denominador en lo económico, de tal modo que la ordenación del crédito guarde una relación instrumental con la «actividad económica general» y con la «política monetaria» aludidos igualmente en la Constitución y en el E.A.C. En cambio, han de quedar fuera de esos aspectos básicos otros componentes del crédito que no inciden en los objetivos de la política económica general. Tal es el relativo al ordenamiento mercantil de las entidades de crédito, que compete exclusivamente al Estado (art. 149.1.6 de la Constitución), y el que se refiere a la organización interna de las Cajas de Ahorro, en la medida en que han sido asumidas por la Generalidad de Cataluña y por otras Comunidades Autónomas. Esto explica que en los Estatutos de esas Comunidades la competencia sobre Cajas de Ahorro sea más amplia que la relacionada directamente con la ordenación del crédito. En esta última materia hay que incluir las condiciones generales de las operaciones financieras, la fijación de coeficientes propios, la obligación de invertir en ciertos activos, la prohibición de algunas operaciones y la obligación de constituir determinadas reservas. No parece, por el contrario, que afecten a la política crediticia o monetaria en general las normas relativas a la organización interna de las Cajas.

3. Da por sentido el Abogado de la Generalidad que el Poder central dispone de competencias para dictar algunas reglas básicas sobre la organización de las Cajas, pero limitadas sólo a aquellos aspectos de los que depende su esencia y su situación en el mundo de los intermediarios financieros, y entiende que hay que fijar cuál sea el alcance de esas bases. Del examen de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional extrae el Abogado de la Generalidad algunas conclusiones. Entre ellas que la finalidad de las bases no es colocar un instrumento en manos del Estado para lograr una coordinación entre la legislación estatal y la autonómica, ya que bases y coordinación son dos competencias distintas (SSTC 32/1983 de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo). Las bases no tienen como fin lograr una cierta semejanza en las actuaciones autonómicas —ésta es la finalidad de la competencia de coordinación—, sino únicamente establecer un mínimo común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad puede satisfacer su propio interés general estableciendo las peculiaridades que le convenga (SSTC 1/1982, de 28 de enero, y 57/1983, de 28 de junio). Por ello la regulación básica debe permitir

una diversidad de regulación o una acción de Gobierno de cada Comunidad en función de una política propia con distintas opciones, ya que la potestad normativa de las Comunidades no es en estos supuestos de carácter reglamentario, sino legislativo (SSTC 6/1982, de 14 de junio; 64/1982, de 4 de noviembre; 32/1981, de 28 de julio, y 32/1983, de 28 de abril). Recuerda también el Abogado de la Generalidad que según la doctrina de este Tribunal Constitucional lo básico es una noción material (STC 32/1981, de 28 de julio). En consecuencia, la primera condición para que una norma sea calificada de básica radica en el hecho de que su contenido suponga una regulación material efectiva del sector correspondiente, y la segunda condición entraña que dicho contenido responda a la finalidad propia de la competencia, que no es establecer una semejanza entre las actuaciones autonómicas, sino exclusivamente identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere elementos comunes en función de los intereses comunes del Estado. No parece así admisible que se reputen como básicas normas meramente procedimentales destinadas a regular el funcionamiento de unas instituciones —las Cajas de Ahorro— cuando no se incide en las garantías formales del administrado frente a la Administración o en la seguridad o solvencia necesarias para tales entidades. Tampoco pueden estimarse como básicas el ejercicio de competencias de mera ejecución, exceptuando los casos muy concretos señalados en la STC 1/1982, de 28 de enero, tales como el señalamiento de coeficientes de inversión obligatoria para los intermediarios financieros o los actos de comprobación necesarios a realizar fuera del territorio de la Comunidad para conceder o denegar la apertura de nuevas oficinas de las Cajas. Por otra parte, el análisis de esa función propia de las bases requiere un juicio de valor sobre la idoneidad de los medios empleados. No se trata de un juicio de oportunidad o de eficacia, ajeno a la función del Tribunal Constitucional, sino de un juicio de causalidad, ya que la utilización de medios de los que no se derive una adecuada conexión con los intereses generales confiados al Estado no puede ocasionar una merma de competencias para las Comunidades Autónomas. Desde esta óptica la Ley impugnada ha de ser censurada por descender a cuestiones tan nimias y tan poco vinculadas con las bases de la actividad económica general o la política monetaria del Estado como las causas de cese de los consejeros generales (art. 10) o la posibilidad de remover de su cargo al Director general. Concluye el Abogado de la Generalidad estas consideraciones generales sobre las bases con tres precisiones: la primera es que la determinación de si la fijación de las bases ha sido hecha correctamente ha de hacerse teniendo en cuenta no sólo la Constitución sino también los Estatutos de Autonomía, distinguiendo si las bases tienen un carácter informador, en cuyo caso su alcance es más profundo —condicionando o limitando las opciones propias—, o si su papel es meramente acotador, como ocurre con el artículo 12.1.6 E.A.C. La segunda observación es que, dado el carácter general y fundamental de las bases, éstas deben ser estables, atendiendo más a aspectos estructurales que coyunturales (STC 1/1982, de 28 de enero), no debiendo entrar en ellas aspectos accesorios singulares, constituyentes o variables, que en la Ley que se impugna son la mayoría. Y la tercera observación es que las leyes autonómicas no son reglamentos de ejecución de las leyes de bases estatales, sino que la relación entre unas y otras es muy similar a la que se da entre la Constitución y las leyes que han de desarrollarla. Por ello, el legislador autonómico no ejecuta la legislación básica del Estado, sino que legisla dentro de los amplios márgenes fijados por las bases, escogiendo entre todas las opciones posibles la que más convenga a sus intereses. Pero en la Ley impugnada se regula con tal detalle la materia que lo poco que se deja a la determinación de las Comunidades Autónomas son meros aspectos de desarrollo reglamentarios, en los escasos casos en que el Estado no se lo ha atribuido a sí mismo o a los estatutos de las Cajas.

4. Analiza seguidamente el Abogado de la Generalidad los preceptos concretos impugnados de la Ley 31/1985. Comienza

con el artículo 1, que confiere la administración, gestión y control de las Cajas a una Asamblea General, un Consejo de Administración y una Comisión de Control. Aisladamente este precepto no podría tacharse de inconstitucional, pues contiene una fijación razonable de los órganos rectores de las Cajas. Pero es inconstitucional tal como lo entiende el Gobierno, según se infiere del recurso de inconstitucionalidad por él promovido contra la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña (R.L. núm. 873/85). En éste se ataca como inconstitucional por ser contrario a este artículo el precepto de la Ley catalana (art. 14.7 d), que incluye entre los órganos de gobierno de las Cajas al Director general de las mismas. Ello supone conferir a la Ley el propósito de no asegurar la existencia de un «común denominador normativo», que es la finalidad de las bases, sino de establecer una regulación absolutamente uniforme. La finalidad de la intervención competencial del Estado en materia de órganos rectores de las Cajas se justifica fundamentalmente en la necesidad de garantizar la solvencia de las entidades. Y no se advierte en qué la incorporación a los órganos de gobierno del Director general puede incidir en la solvencia de las Cajas o, en definitiva, sobre las condiciones esenciales que las caracterizan en el ámbito de las finanzas.

5. El artículo 2.3 de la Ley impugnada es también, según el Abogado de la Generalidad, inconstitucional, por no tener el carácter de básico. En dicho precepto se establece la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General, fijándola en el 40 por 100 para las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad, el 44 por 100 para los impositores, el 11 por 100 para las personas o entidades fundadoras y el 5 por 100 para los empleados. Insiste el Abogado de la Generalidad en que el alcance de las bases ha de ser más reducido, pues en lo que concierne a la organización de las Cajas la competencia estatal debe circunscribirse a los extremos esenciales, sin cuyo respeto estas entidades de crédito quedarían desfiguradas ante la conciencia social y cuya inobservancia pudiera poner en peligro su solvencia. Por tanto, las bases estatales han de limitarse a exigir la presencia de ciertos sectores públicos, sociales o económicos, pero sin impedir la inserción de otros, cuyo concurso o ausencia debe dejarse a la opción política de cada Comunidad, de acuerdo con las necesidades de la sociedad a las que ha de servir. No puede, pues, tener carácter básico el señalamiento exhaustivo de un listado único de sectores que lleven la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General y menos aún la fijación definitiva de los porcentajes de cada sector. El señalamiento de dichos porcentajes debe competir a la Comunidad Autónoma, que puede añadir, si lo estima conveniente, la representación de otros sectores sociales además de los establecidos en la Ley estatal, reajustando, consiguientemente, los diferentes porcentajes. Nada de ello afecta a la solvencia de las Cajas que es, como ya se ha dicho, la razón última de la competencia básica estatal. Especial mención merece al Abogado de la Generalidad el epígrafe del apartado que se recurre según el cual, en los casos en que la entidad fundadora sea una Corporación local, dicha entidad acumulará a su participación la atribuida a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja. Esta norma sería inconstitucional no sólo por las razones ya expuestas, sino también porque no es básica, ya que la acumulación prevista en nada afecta a la solvencia de la Caja; porque infringe el criterio de plena democratización en que se inspira la Ley según su preámbulo, ya que discrimina a todos los municipios en donde la Caja tenga oficinas abiertas que no tengan la condición de entidad fundadora, puesto que a tales municipios se les priva de toda representación de los órganos de gobierno, pese a que en ellos se haya podido captar buena parte del pasivo de la entidad, y porque es contraria a los criterios de representación local, en especial a los que inspiran la Constitución (art. 141) y la Ley de bases de régimen local (art. 31), tratándose de Cajas fundadas por las Diputaciones Provinciales.

6. El artículo 3, apartado dos, es inconstitucional para el Abogado de la Generalidad por tratarse de una regla de detalle propia de un reglamento que no se corresponde con el concepto material de base ni afecta a la solvencia de las Cajas ni a la consecución del orden económico unitario. El apartado impugnado prohíbe a las Corporaciones locales fundadoras de las Cajas de Ahorro que operen total o parcialmente en el ámbito de otra Caja nombrar representantes de esta última.

7. Impugna seguidamente el Abogado de la Generalidad el artículo 4 de la Ley, que establece la forma de nombramiento de los representantes de los impositores, consistente en que dichos representantes sean elegidos por compromisarios elegidos a su vez por sorteo entre los impositores. Según el Abogado de la Generalidad este sistema no es el único posible y debe dejarse a las Comunidades Autónomas la posibilidad de regular otros, siempre que se establezcan las debidas garantías de pureza en la elección.

8. Se impugna también el art. 6, párrafos uno y dos, que se refieren al sistema de nombramiento de los representantes de los empleados de las Cajas, que serán elegidos por los representantes legales de dichos empleados, y establecen también que los representantes de los empleados podrán acceder excepcionalmente a la Asamblea General por el grupo de representantes de las entidades locales. El Abogado de la Generalidad considera que nada abona la condición de básicas de unas normas que establecen un sistema de elección de segundo grado, pues en nada afecta a la solvencia de las Cajas ni a la ordenación económica general que lo sean, por ejemplo, por elecciones directas. Y en cuanto a la posibilidad de que los empleados accedan a la Asamblea General en representación de las entidades locales, estima el Abogado de la Generalidad que no sólo no es básica, sino que carece de toda justificación razonable.

9. Impugna a continuación el Abogado de la Generalidad los artículos 7 y 8 de la Ley. El primero de estos artículos fija los requisitos para ser consejero general. Entiende el Abogado de la Generalidad que este artículo, en conexión con la Disposición final cuarta, impide a las Comunidades Autónomas exigir mayores garantías de vinculación a las Cajas. Señala la posible contradicción entre lo que se dispone en el art. 7.1 c), que exige a los representantes de los impositores ser depositante al tiempo de aceptar el cargo, y lo establecido en el apartado segundo del mismo artículo, que requiere para ser designado compromisario o consejero ser depositante con antigüedad no inferior a dos años en el momento del sorteo. Y señala asimismo que resulta contradictorio calificar de básica la norma que dispone la necesidad de haber mantenido en el semestre anterior un saldo medio o un movimiento determinado de las cuentas y remitir para fijación de su cuantía mínima a los estatutos de la entidad. En cuanto al artículo 8, que determina el régimen de incompatibilidades de los compromisarios o consejeros, sería inconstitucional en su condición de básico, porque no permite a las Comunidades Autónomas señalar requisitos adicionales que refuercen la solvencia de las personas o entidades representadas por aquéllas.

10. El artículo 9, que contiene reglas relativas a la duración del cargo de consejero, a su reelección y a la renovación de la Asamblea General, tampoco debe tener la consideración de básico, pues se limita a imponer un criterio concreto en la materia que no guarda relación de causalidad y proporcionalidad con los parámetros que definen la posición esencial de las Cajas en el sistema financiero.

11. El artículo 10, párrafo primero, que establece las causas de cese de los consejeros, no pertenece al ámbito de las bases, porque dichas causas son obvias. Su imposición como básicas resulta vejatoria para las Comunidades, pues se supone que éstas obrarán

de modo irracional al decidir, por ejemplo, que ni la caducidad ni la renuncia ni la defunción sean causas de cese. El precepto viola así los artículos 2, 137 y concordantes de la Constitución.

12. El artículo 12.2, apartado 3, que establece que el Director de la entidad asistirá a las reuniones de la Asamblea General con voz pero sin voto es impugnado por razones de conexión con los artículos 26 y 27. El artículo 13.3, relativo a la suplencia de los vocales del Consejo de Administración en caso de cese o revocación, es impugnado por tratarse de cuestión de detalle, propia de una norma reglamentaria. Se impugna también el artículo 14, que contiene las normas relativas a la provisión de vocales del Consejo de Administración, porque responden a una opción específica del legislador estatal y porque, dado su carácter detallado, no deja el más mínimo resquicio a las Comunidades Autónomas, tal y como resulta de la Disposición final cuarta. En este punto, el Abogado de la Generalidad da por reproducidas las alegaciones que se refieren a la inconstitucionalidad del artículo 3.2 de la Ley, especialmente las que afectan al párrafo primero del presente artículo. El artículo 16, que establece las causas de incompatibilidad para el ejercicio del cargo de vocal del Consejo de Administración, es impugnado asimismo no por fijar unas incompatibilidades a este respecto sino por impedir que las Comunidades Autónomas puedan modular heterogéneamente esas incompatibilidades. La Disposición final cuarta, en cambio, cierra a los poderes autonómicos toda posibilidad en ese sentido, y desde este punto de vista el precepto impugnado resulta inconstitucional. El Abogado de la Generalidad considera también inconstitucional el artículo 20, apartado dos, párrafo tercero, y el artículo 22, apartado cinco, por conexión con los apartados 26 y 27 de la Ley a que seguidamente se refiere.

13. Impugna seguidamente el Abogado de la Generalidad los artículos 26 y 27 de la Ley en cuanto la regulación en ellos contenida se califica en su totalidad de básica y excede de las competencias estatales, salvo lo que se indica en el primer párrafo del artículo 26 sobre las condiciones y preparación suficiente que ha de reunir el Director general. Se refieren esos artículos al Director general o asimilado y contienen normas referentes a su nombramiento, cese, dedicación exigida e incompatibilidades. Todas estas normas o las relativas a si ha de tener voz y no voto en los órganos de gobierno no guardan relación alguna con las bases generales de la economía, la ordenación del crédito o la solvencia de las Cajas y deben por tanto corresponder a las potestades de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Incluso, según el Abogado de la Generalidad, es incoherente que sea básica la ratificación del nombramiento de Director por la Asamblea General y no lo sea cuando el Consejo de Administración acuerde su cese.

14. El artículo 31 es impugnado por el Abogado de la Generalidad en cuanto regula con carácter básico las federaciones de las Cajas de ámbito territorial. Si se entiende que ese ámbito territorial es el de cada Comunidad Autónoma y tales federaciones se constituyen únicamente para unificar la representación y colaboración de las Cajas con los poderes autonómicos, como parece desprenderse del texto de la norma, no deben ser reguladas imperativamente por la ley estatal, incluso con la minuciosidad que lo hace el artículo cuestionado, al tener carácter imperativo y no supletorio. Al no especificar, como podía haberlo hecho, que se refiere a federaciones pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas el precepto es inconstitucional.

15. Se impugna seguidamente la Disposición adicional primera, uno, apartado primero, que atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas «en las materias que sean competencia del Estado y en especial las relativas a la política monetaria, finan-

ciera y de solvencia y seguridad». Para el Abogado de la Generalidad este precepto, al atribuir esa competencia sin limitación o reserva alguna al Estado, está adjudicándole competencias de ejecución, desconociendo diversos preceptos de la Constitución (art. 149.1.11 y 13) y del E.A.C. (arts. 10.1.4 y 12.1.6), que no confieren al Estado competencias de ejecución sobre las Cajas. No puede oponerse a esta afirmación que el Tribunal Constitucional (STC 1/1982, de 28 de enero) haya admitido que en algunas especiales circunstancias la competencia estatal para establecer bases podía comprender la de llevar a cabo actos o resoluciones de carácter ejecutivo, lo que el representante de la Generalidad no niega. Pero la disposición impugnada convierte la excepción en regla general, estableciendo que en todas las materias de competencia del Estado ha de entenderse que éste, además de las potestades legislativas, dispone también de las ejecutivas. Esto no es así. Fijadas las bases de la política general y de la política monetaria habrá de corresponder a la Generalidad, en el territorio de Cataluña, su reglamentación y ejecución de acuerdo con la competencia exclusiva que le reconoce el art. 12.1.6 en relación con el 25 del E.A.C., lo que supone que, por principio, corresponden a la Generalidad las funciones de disciplina, inspección y sanción sobre las Cajas, incluso para las materias de titularidad estatal, sin perjuicio de que las instancias centrales o el Banco de España puedan controlar sus actividades en algún caso excepcional, especialmente cuando afecten directamente a la política monetaria, a la ejecución de la política de crédito o de su propia solvencia.

16. La Disposición adicional primera, uno, apartado segundo, es impugnada por su amplitud e indeterminación. Según ella, las funciones de la disciplina, inspección y sanción de las Cajas las realizará el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España «en las actividades de las Cajas de Ahorro realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su domicilio social». Si bien no niega el representante de la Generalidad que algunas actuaciones públicas de índole material de las Cajas y, en particular, las comprobaciones e inspecciones, vengán dominadas en algunos casos por el principio de territorialidad ante la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan determinadas potestades fuera de su territorio, advierte que, con carácter general, en materia de disciplina y sanciones a las Cajas no se puede producir extraterritorialidad, dado que el sujeto sancionado «la Caja como institución» reside en el mismo territorio que la autoridad sancionadora, por ser ésta la del domicilio social, pese a que los hechos se hayan producido fuera del territorio de la Comunidad. Por tanto, en la medida en que el precepto recurrido substrahe a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las funciones de disciplina y sanción respecto a «todas» las actividades realizadas fuera del territorio de la Comunidad, ha de considerarse contrario a los artículos 2 de la Constitución y 12.16 del E.A.C. y, en consecuencia, inconstitucional. Por iguales razones, el Abogado de la Generalidad considera inconstitucional la Disposición adicional primera, dos, según la cual las Comunidades Autónomas ejercerán las funciones de disciplina, inspección y sanción para las actividades realizadas en su territorio, en las materias que sean de su competencia.

17. Recurre también el Abogado de la Generalidad las Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y quinta. En su opinión, estas disposiciones, que regulan la adaptación a la Ley de los estatutos y reglamentos vigentes en las Cajas en el momento de su publicación, corroboran que no se trata de una ley de bases o principios sino de una ley de detalle y agotadora de la totalidad de las materias, hasta el punto de que llega a consignar plazos para que las Cajas se acomoden directamente a sus regulaciones. No se tiene en cuenta que hay Comunidades, como la catalana, que ya han dictado una Ley (la 15/1985) en el ejercicio de sus competencias. Incluso las normas transitorias son tan proli-

jas y reglamentistas que rebasan evidentemente lo que puede ser estimado como básico.

18. La Disposición final primera, que autoriza al Gobierno para adoptar las medidas y dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de la Ley, es impugnada porque confiere al ejecutivo central una competencia de desarrollo legislativo reglamentario de la que carece; al menos para todo el territorio, ya que su competencia se limita a los aspectos básicos relativos a la ordenación del crédito, a la solvencia de las Cajas y a la planificación de la actividad económica en general.

19. Se impugna asimismo la Disposición final cuarta, apartados uno y dos. El primer apartado establece las competencias de desarrollo de las Comunidades. En opinión del Abogado de la Generalidad, esta disposición desfigura y contradice las relaciones entre normas básicas y legislación comunitaria, que aquí vienen reducidas hasta el punto que las Comunidades sólo pueden dictar normas de procedimiento a modo de puro complemento indispensable de la regulación estatal, sin que puedan ejercer las diversas opciones que son inherentes al concepto de bases y al Estado de las Autonomías. Las mismas consideraciones son aplicables al apartado segundo y pueden ser reforzadas añadiendo que todo lo referente a la organización interna de las Cajas forma parte de su estatuto personal y que, por ello, el encargo del legislador al Ejecutivo que contiene ese apartado para que extienda o adopte las disposiciones autonómicas que han de afectar a los establecimientos de las Cajas fuera de su territorio pugna con la unidad política, jurídica, económica y social de España, que impide su división en compartimientos estancos, y acarrea la necesidad de aceptar la extraterritorialidad de ciertos efectos de la actuación de las Comunidades Autónomas. Choca también con los principios interpretativos de las competencias estatales y autonómicas en relación con las personas jurídicas y, en particular, con las Cajas de Ahorro, que han de regirse por su ley personal en lo referente a su constitución, funcionamiento, transformación, disolución y extinción (arts. 9, 11 y 16.1 del Código Civil en relación con los arts. 149.1.1 y 13 de la Constitución y 12.1.6 del E.A.C.). Y es contrario, por último, a la posición constitucional del Gobierno del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, de la que no cabe inferir que se le haya atribuido la potestad de «extender, adoptar o sancionar» las disposiciones de las segundas cuando éstas hayan de producir efectos más allá de su territorio. En consecuencia, el precepto impugnado debe ser declarado inconstitucional por desconocer los arts. 2 y 97 de la Constitución y aplicar criterios ajenos a la jurisprudencia constitucional y a nuestro ordenamiento para limitar las competencias estatal y autonómica a propósito de las personas jurídicas.

20. La Disposición final cuarta, apartado tres, que establece los preceptos de la Ley que no tendrán carácter de básicos, es atacada por el Abogado de la Generalidad porque, dado el escaso número de esos preceptos, supone que casi toda la Ley tiene la condición de básica, lo que, en su opinión, es inconstitucional por las razones ya expuestas.

21. La Disposición final quinta es asimismo tachada de inconstitucionalidad por el Abogado de la Generalidad. Respecto al párrafo primero, que circunscribe las competencias de las Comunidades Autónomas a las Cajas que tengan su domicilio social en su territorio para las actividades realizadas en el mismo, remite el Abogado de la Generalidad a lo dicho en los epígrafes 2 y 3 de su escrito y en su impugnación de las Disposiciones adicionales y final segunda, en el sentido de que el punto de conexión para otorgar las competencias autonómicas es el domicilio social, salvo para aquellas potestades que materialmente no puedan ejercerse fuera del territorio de la Comunidad. Ello es especialmente claro respecto a la organización

interna de las Cajas, que regula la Ley recurrida y que, desde luego, ha de regirse por su estatuto personal determinado por la localización de su domicilio social. Insiste el Abogado de la Generalidad en que la extraterritorialidad, sin perjuicio de que se admitan algunas restricciones, es un presupuesto indeclinable de las competencias de la Comunidad en la materia, so pena de eliminar esas competencias en todas aquellas actuaciones y relaciones que tengan una naturaleza no esclindible de la organización y funcionamiento de dichos intermediarios financieros o de la actividad de sus órganos rectores. En cuanto al párrafo segundo de la Disposición final quinta, conforme al cual el Estado asumirá todas las competencias en las Cajas de Ahorro siempre que el volumen de depósitos captados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en la que tengan su domicilio social exceda del 50 por 100, entiende el Abogado de la Generalidad que es inconstitucional no sólo por las razones ya expuestas, sino también porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía han autorizado a una Ley estatal para que modifique la distribución de competencias según tales directrices y, mucho menos, para que atente al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de la Constitución, haciendo bascular dicha distribución sobre el dato cambiante y variable del lugar donde se capta el 50 por 100 de los recursos de la entidad.

22. Concluye el Abogado de la Generalidad su escrito pidiendo que este Tribunal declare inconstitucionales y, por tanto, nulos los preceptos impugnados de la Ley 31/1985 y, en general, cualesquiera otros de la misma Ley que por su carácter detallado y reglamentista no pueden ser considerados como básicos.

23. Por providencia de 13 de noviembre de 1985, la Sección Primera de este Tribunal admitió a trámite el recurso y acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, para que pudieran personarse y formular alegaciones en el plazo de quince días. El Presidente del Senado, por escrito presentado el 28 de noviembre, comunicó al Presidente del Tribunal Constitucional que se tuviese a la Cámara por personada y por ofrecida su colaboración. El Letrado del Estado, por escrito presentado el 3 de diciembre, se personó en el proceso y solicitó la acumulación del presente recurso con los interpuestos contra la misma Ley por cincuenta y cuatro Diputados (Rec. núm. 991/85) y por la Junta de Galicia (Rec. núm. 1.007/85), con suspensión de plazo para formular alegaciones. El Presidente del Congreso, en escrito recibido el 17 de diciembre, comunicó al Presidente del Tribunal Constitucional que la Cámara no haría uso de las facultades de personación ni formularía alegaciones, pero que ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

24. Con fecha 8 de noviembre de 1985, se presentó en este Tribunal escrito de don José María Ruiz Gallardón, comisionado por 54 Diputados, por el que se interponía recurso de inconstitucionalidad (registrado con el núm. 991/85) contra la totalidad de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro, y, alternativamente, de varios de sus preceptos que más adelante se detallan. El recurso se articula en seis motivos. El primero se fundamenta en la inconstitucionalidad de la Ley impugnada por violación del artículo 149.1.11 de la Constitución y de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la legislación básica. Se desarrolla en el escrito este motivo comenzando con una síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia. Se recuerda que, según esta doctrina, las leyes de bases o normas básicas deben ser entendidas como noción material y no formal, por lo que la calificación de una norma en este aspecto depende de su contenido y no de que esté o no incluida en una ley llamada de bases o de la calificación que le dé el legislador

(entre otras, STC 1/1982, de 28 de enero). Por ello, la Ley impugnada, al considerar como básicos sus preceptos o negar ese carácter a alguno de ellos, como hace la Disposición final cuarta, apartado dos, está incurriendo en un vicio constitucional, a saber, considerar o no básico un precepto por su inclusión en un texto legal así denominado. Se recuerda también que el ejercicio de la competencia estatal de legislación básica no requiere la promulgación de las leyes de bases o leyes-marco (STC 32/1981, de 28 de julio, y 1/1982, de 28 de enero), lo que supone que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias sin esperar a que el Estado dicte leyes específicas de bases, considerando como tales bases las derivadas de la legislación anterior. Siguen diciendo los recurrentes que las leyes o normas básicas tienen razón de generalidad y estabilidad, teniendo en cuenta que constituyen un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido (STC 44/1982, de 8 de julio). Asimismo, es de señalar que el contenido de la legislación básica a que se refieren determinados apartados del art. 149.1 de la Constitución es limitado, ya que deberá reducirse a la formalización de los principios o criterios básicos o generales que hayan de ser desarrollados por las Comunidades Autónomas, lo que no siempre será fácil. La determinación de lo que es o no básico corresponde, en último término, al Tribunal Constitucional, revisando, en su caso, lo decidido por las Cortes Generales (STC 32/1981, de 28 de julio, y 1/1982, de 28 de enero). Por otra parte, el ejercicio por el Estado de la competencia de legislación básica no puede dejar vacío de contenido el ejercicio de la competencia de desarrollo de las Comunidades Autónomas (STC 1/1982, de 28 de enero). Hay que señalar, además, que sólo en casos excepcionales las bases pueden ser desarrolladas reglamentariamente por el Gobierno en detrimento de las facultades de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Para ello, han de darse dos requisitos: que se trate de una regulación reglamentaria anterior a la Constitución y que sea necesario adaptarla a situaciones derivadas del ordenamiento constitucional. Ninguna de estas condiciones se dan en la Ley ahora recurrida. Aplicando toda esta doctrina relativa al alcance de las bases al supuesto de la Ley 31/1985, los recurrentes advierten que no cabe duda del carácter básico de la competencia estatal en la materia de acuerdo con el art. 149.1.11, que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. Por su parte, los Estatutos de Autonomía han asumido generalmente competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorro, aunque sin perjuicio de las bases que sobre la ordenación del crédito y de la banca dicte el Estado. Se trata de una competencia compartida en que a la Comunidad Autónoma corresponde la que se refiere a los aspectos subjetivos u orgánicos y al Estado (en término de bases) la que afecta a los aspectos objetivos o de actividad crediticia. La asunción de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre las Cajas se hizo en virtud del artículo 149.3 de la Constitución por tratarse de materia no atribuida expresamente al Estado. Citan los recurrentes la STC 1/1982, de 28 de enero, que precisamente en un recurso relativo a la actividad crediticia de las Cajas de Ahorro, incluyó entre las bases de la ordenación del crédito las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los distintos intermediarios financieros; pero hacen a esta doctrina dos observaciones: una es que la Sentencia en cuestión no fundamenta su opinión sobre este punto, y la otra observación, es que, en todo caso, se refiere a las bases. Siguen diciendo los recurrentes que la Ley impugnada responde a un concepto formal de bases y no a un concepto material, como lo demuestra la extrema minuciosidad de la reglamentación que contiene. Tampoco la Ley contiene un común denominador legislativo, a partir del cual cada Comunidad puede establecer las peculiaridades que le convengan en defensa de sus propios intereses generales. La Ley es-

tablece, en realidad, un sistema uniforme para todas las Comunidades. Ese mismo carácter de la reglamentación hace que la Ley no respete las limitaciones impuestas por la doctrina constitucional al contenido de la legislación básica que, sobre todo en materia organizativa, no puede exceder de fijar criterios generales y no puede llegar al detallismo que alcanza la Ley recurrida. Por todo ello, la Ley vacía asimismo de contenido el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas, como se confirma leyendo la Disposición final cuarta, que deja a la competencia de dichas Comunidades el desarrollo de aspectos puramente procedimentales o formales. Finalmente, respecto a este primer motivo, señalan los recurrentes que la ley autoriza al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley, siendo así que no concurren en este caso las circunstancias excepcionales ya señaladas que justifican esa autorización.

25. Exponen seguidamente los recurrentes el segundo motivo de impugnación, consistente en que la Ley recurrida es inconstitucional por violación del art. 34 de la Constitución, en relación con el 53.1, al no respetar el contenido esencial del derecho de fundación. Comienzan por señalar el valor de ley formal de la legislación fundamental reguladora de las Cajas de Ahorro, constituida por sus estatutos promulgados por Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929 y por el Decreto Legislativo de 14 de marzo de 1933. Advierten que las Cajas de Ahorro tienen carácter de entidades privadas sea cual sea su origen; citan en apoyo de esta opinión el art. 6 del Decreto legislativo de 14 de marzo de 1933 y diversas Sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional; y que deben ser consideradas como fundaciones. En este sentido, los recurrentes mencionan diversos preceptos de la Ley de 10 de julio de 1949, de la Instrucción de 14 de marzo de 1899, del Real Decreto de la misma fecha y varias sentencias del Tribunal Supremo, así como referencias doctrinales al programa del PSOE y a las Leyes catalanas 15/1985, de 1 de julio, y gallega 7/1985, de 17 de julio. Ciertamente, la Ley impugnada no contiene esa calificación, pero este silencio no puede privar a unas instituciones de su propia naturaleza. Además, al calificar las Cajas en su preámbulo, de «entes de carácter social», se está refiriendo la misma Ley a los fines de interés general que exige el art. 34 de la Constitución para las fundaciones. En las fundaciones, como en las instituciones de beneficencia privada, la Administración ha tratado de invadir el terreno de su autonomía. Pero de la jurisprudencia se puede deducir que la función administrativa en este campo se ha de reducir a velar para que se cumpla la voluntad fundacional y para que se consigan los fines de interés general. Esta era la misión del protectorado de las Cajas previsto en sus estatutos. Sin embargo, una serie de disposiciones fueron vulnerando esa posición autónoma en el régimen político anterior y en el actual previo a la Constitución. Entre ellas se cuenta el Decreto de 17 de octubre de 1947, el de 26 de marzo de 1964, el de 3 de abril de 1975 y, sobre todo, el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, que rompió con la autonomía estatutaria y reguló con todo detalle la organización de las Cajas. Entran a continuación los recurrentes a examinar lo que, a su juicio, supone la falta de respeto al contenido esencial del derecho de fundación por la Ley impugnada. Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la doble vertiente de los derechos constitucionales, en cuanto son de una parte derechos subjetivos de los ciudadanos y de otra elementos esenciales del ordenamiento objetivo de la Comunidad nacional (SSTC 25/1981, de 14 de julio, y 67/1984, de 7 de junio), señalan que las disposiciones antes citadas relativas a las Cajas de Ahorro son anteriores a la Constitución y, por ello, anteriores al reconocimiento constitucional de la garantía del contenido esencial del derecho de fundación. La Ley impugnada vulnera esa garantía en lo que se refiere a las Cajas de Ahorro, que son instituciones de carácter fundacional. Con independencia de que se regule la actividad económica de las Cajas, la intervención del Estado no procede en su

organización y funcionamiento interno más que para velar para que se cumpla la finalidad del fundador y los fines de interés general que persiguen. Se cita a este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1982. Aunque el art. 34 de la Constitución reconoce el derecho de fundación «con arreglo a la ley» la interposición legislativa prevista no es sólo al efecto del pleno desarrollo y eficacia del derecho, pero no merma su aplicabilidad inmediata. Tampoco supone la reserva de configuración legal una total libertad para el legislador, como lo demuestra la remisión que el mismo art. 34 hace a los apartados 2 y 4 del art. 22 de la Constitución. En esta misma perspectiva hay que considerar que las fundaciones, en cuanto constituyen formaciones sociales autónomas, gozan de autonomía orgánica según «las reglas de su institución» (art. 37 del Código Civil), que corresponde ejercer, en primer lugar, al fundador, pero luego a los órganos fundacionales, en su caso con intervención del Protectorado y, en el marco de la ley que, en todo caso, deberá respetar un margen significativo de autonomía orgánica (STC 18/1984, de 7 de febrero) y no intervenir en esa esfera (la de la organización) de manera que afecte en forma negativa a la capacidad de funcionamiento fundacional. Todo ello es aplicable a las Cajas de Ahorro. Ahora bien, la Ley impugnada, aunque remite en algunos casos a los estatutos de las Cajas, establece una regulación imperativa de casi todos los aspectos organizativos. Especialmente lesivo a la autonomía organizativa de las Cajas es la determinación rígida de los porcentajes de puestos en la Asamblea General y en el Consejo de Administración de cada grupo de intereses sociales. No niegan los recurrentes que el legislador estatal pueda imponer la presencia en los órganos de gobierno de ciertos grupos de intereses, pero no puede determinar la cifra exacta de esa presencia. Esta deben fijarla los propios órganos de las Cajas dentro de los límites legales, que pueden señalar un mínimo y también un máximo, pero dejando un margen en que se mueva la autonomía de la fundación.

26. Los recurrentes abordan seguidamente en su escrito el tercer motivo de impugnación consistente en la violación del art. 149.3 de la Constitución en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de fundaciones. Diversas Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en esa materia al no estar incluida entre las reservadas al Estado por el art. 149.1 de la Norma suprema. Esas competencias autonómicas no han sido tenidas en cuenta por la Ley impugnada, por lo que ésta vulnera el citado artículo 149.3.

27. Como cuarto motivo de inconstitucionalidad aparece en el escrito de los recurrentes la violación del artículo 38 de la Constitución, en relación con el 53.1, al no respetar la Ley impugnada el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa. Las Cajas, aparte de su naturaleza fundacional, participan de los caracteres, objeto y condiciones de la empresa. No existe contradicción entre el carácter fundacional de las Cajas y su carácter empresarial, ya que la figura de la fundación-empresa es conocida y estudiada por la doctrina jurídica nacional y extranjera y es aplicable a las Cajas. Así, a la libertad organizativa que les corresponde como fundación, se suma la libertad organizativa y de funcionamiento que tienen como empresa para estar en condiciones de competir con las demás empresas «en el marco de la economía de mercado», como dice el artículo 38 de la Constitución. Esta libertad queda anulada, como se ha visto, en la Ley impugnada, por la cual los poderes públicos no garantizan ni protegen esa libertad, como les ordena el mismo art. 38, y vulnera el contenido esencial del derecho en él conocido. A la libertad de empresa pueden ponerse ciertos límites en cumplimiento de lo establecido en los artículos 128 y 131 de la Constitución (STC 37/1981, de 16 de noviembre), pero ninguna razón de interés social puede legitimar el contenido intervencionista de la Ley impugnada.

28. El quinto motivo de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes se refiere específicamente al artículo 2, apartado 3 a) de la Ley, por violación del artículo 129.2 en relación con el 9.3, ambos de la Constitución. En el precepto impugnado se regula la representación de las Corporaciones Municipales de la Asamblea General de las Cajas, fijándola en un 40 por 100. Según los recurrentes, este precepto no puede legitimarse por el artículo 149.1.11 de la Constitución, que confiere al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación del crédito, y que autoriza al legislador a promulgar la Ley recurrida, pues no puede apoyarse en él el reparto de consejeros que regula el artículo 2 de aquella Ley. Hay que buscar, por tanto, su fundamento en otro precepto constitucional, que no puede ser otro que el artículo 129.2, en el que se prevé que los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa. Dado que, además, el principio participativo es ampliamente reconocido en la Constitución no hay inconveniente en admitir que también en las Cajas es aplicable dicho principio. Pero lo que no es admisible es que los conceptos de democratización interna y participación sean utilizados en forma arbitraria por el legislador, violando el artículo 9.3. Los criterios para aplicar a la organización de las Cajas los citados principios de democratización interna y participación pueden extraerse del mismo texto constitucional (arts. 27.5, 27.7, 105 a), 129.1). Se trata de representación de intereses, por ello la pretensión de participación sólo puede fundarse en una «conexión» de interés significativa con la actividad de la institución participada y no en intereses ajenos a ella y al «sustrato» social que institucionaliza. En el caso de las Cajas concurre en su sustrato una pluralidad de intereses que no pueden venir determinados por la voluntad omnimoda del legislador sino en razón de su conexión objetiva con la actividad de la Caja. Es innegable el carácter de interesados con vocación de participación del fundador o fundadores, de los impositores y del personal de las Cajas. Estos tres sectores están constitucionalmente llamados a participar en la gestión. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la posición de los fundadores es peculiar, pues, al ser quienes constituyen la entidad, deben tener un margen de autonomía para organizarla, que puede llegar a desapoderarse de todo derecho a estar presente en su gestión en favor de los impositores o del personal. Siguiendo estos criterios, los recurrentes examinan el sistema de representación establecido en la Ley impugnada que, si bien deja a los estatutos de las Cajas fijar el número de miembros de la Asamblea General, establece un porcentaje rígido en la representación de los intereses que considera implicados, atribuyendo una alta cuota de participación a las Corporaciones Municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja. Esta representación de las Corporaciones locales se intenta justificar en el preámbulo de la Ley por su calidad de representantes electos de las colectividades locales. La representación municipal se acrecienta hasta llegar al 51 por 100 de los Consejeros Generales cuando la Caja ha sido fundada por un Ayuntamiento. El reparto de puestos se repite en los otros órganos rectores, como son el Consejo de Administración y la Comisión de Control. Toda esta regulación es inconstitucional, según los recurrentes, por tres motivos: el primero, porque elimina todo margen de autonomía orgánica y estatutaria de los fundadores; el segundo, porque impone la presencia de Consejeros Generales y de administración designados por los Ayuntamientos; y el tercero, porque establece una situación de privilegio para las Corporaciones Municipales fundadoras. Prescindiendo del primero de los motivos de inconstitucionalidad, ya que ha sido analizado con anterioridad, los recurrentes examinan el segundo y el tercero. Respecto al segundo comienzan por denunciar la supuesta incongruencia que comete la Ley al decir en su preámbulo que uno de los objetivos de la misma es establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado, y no reconocer, en cambio, una representación a las Comunidades Autónomas ni tampoco a las Diputaciones Provinciales, al-

gunas de las cuales son fundadoras de Cajas. A continuación señalan que las Corporaciones Locales no son portadoras de un interés que justifique su participación, y en proporción muy elevada, en los órganos rectores de las Cajas. Las Corporaciones Locales están en representación de los vecinos, pero éstos como tales no ostentan ningún interés. Lo podrán tener como impositores, en cuyo caso estarán representados por el porcentaje correspondiente. Los recurrentes entienden que de ello no puede deducirse que esté constitucionalmente prohibido que se reconozca una cierta participación en la gestión de las Cajas a los Ayuntamientos como podría reconocerse a las provincias, cabildos, Comunidades Autónomas u otras instituciones sociales o políticas, pero sí sería constitucionalmente ilegítimo otorgar a cualquiera de esas entidades una participación determinante y superior a la que ostente grupos de intereses reales integrados en el sustrato de las Cajas, con exclusión de los demás. En ese sentido, es constitucionalmente ilícito conceder a los Ayuntamientos un porcentaje del 40 por 100, desmesuradamente superior al reconocido a los fundadores (el 11 por 100) o al personal (5 por 100). Al hacerlo así la Ley impugnada viola los artículos 9.3 y 14 (desigualdad arbitraria de trato) en relación con los artículos 34, 53.1 y 129.2, todos ellos de la Constitución. La falta de razonabilidad y proporcionalidad de la distribución porcentual de la Ley se agrava porque la participación dada a los Ayuntamientos es decisiva para la orientación del gobierno de las Cajas, dado que cualquier modificación de estatutos y reglamentos y la disolución o fusión de la entidad exige una mayoría de dos tercios (artículo 12.2 de la Ley). Además, en un órgano del tipo de la Asamblea General, un 40 por 100 de sus miembros puede, en muchas ocasiones, convertirse en una minoría de bloqueo para la adopción de muchos acuerdos. Analizan seguidamente el caso en que una Corporación Local sea la fundadora, es decir, el tercer motivo de inconstitucionalidad de los porcentajes fijados por la Ley. Según los recurrentes en el supuesto indicado «desaparece la participación municipal y la Corporación fundadora queda con el 51 por 100 de los puestos en la Asamblea General y en el Consejo de Administración». Se trata de un caso de arbitrariedad legislativa pues se establece una abismal diferencia de trato entre las Corporaciones Locales fundadoras y los demás fundadores. La diferente condición de entidad pública o privada del fundador no puede justificar ninguna diferencia de trato jurídico y menos aún de semejante alcance. La Ley concede aquí un privilegio que viola los artículos 9.3 y 14 de la Constitución. Estos dos preceptos resultan también vulnerados cuando la Ley (art. 2.3, párrafo último) reconoce una disponibilidad parcial del fundador a favor de las instituciones de interés social y de las Corporaciones locales; y no a favor de otros grupos de interés, como pueden ser los mismos impositores o los empleados. Esa limitación resulta aún más arbitraria si se aplica a casos anteriores a la Ley, en que los fundadores han renunciado a su participación a favor de los impositores, casos que realmente se han dado. La aplicación de la nueva normativa a estos supuestos vulnera la seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución).

29. Impugnan a continuación los recurrentes la Disposición adicional segunda de la Ley por violación de lo dispuesto en el artículo 96.1 de la Constitución. Ese precepto se refiere a las Cajas de Ahorro cuyos estatutos a la entrada en vigor de la Ley recojan como fundadora a la Iglesia Católica, y dispone que el nombramiento y duración del mandato de los representantes de esta Entidad en los Órganos de Gobierno se regirá por lo que estuviere establecido en dicho estatuto el 17 de enero de 1985, debiendo existir, en todo caso, al menos, un representante de cada uno de los otros grupos que componen esos órganos. El texto legal supone una modificación del que contenía el proyecto de la Ley, según el cual en las Cajas fundadas por persona moral canónica cuyo ordenamiento esté reconocido por el Estado en virtud de normas concordadas el nombramiento y duración del mandato de la Entidad fundadora podrá

efectuarse de acuerdo con lo establecido en el mandato fundacional. Dicen los recurrentes que la Iglesia Católica se compone de su conjunto de entes territoriales e instituciones, a través de los cuales se individualiza. Las personas jurídicas que reconoce el Derecho Canónico han sido también reconocidas por el Acuerdo concluido el 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede, acuerdo que es directamente aplicable en España en virtud del artículo 96.1 de la Constitución, con el requisito de la inscripción en el correspondiente registro estatal. De esas personas jurídicas destacan los recurrentes las instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial que se regirán por sus normas estatutarias (art. V-1 del Acuerdo). Dado que entre esas instituciones se encuentran las Cajas de Ahorro, las normas que alteren su régimen estatutario infringen el art. 96.1 de la Constitución, que es lo que ocurre con la Disposición impugnada. Refuerzan los recurrentes este argumento con referencias al artículo 16 de la Constitución y al artículo 6.2 de la Ley Orgánica de libertad religiosa de 5 de julio de 1980, que viene a confirmar lo establecido en el Acuerdo. Aluden al Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, y Resolución de 11 de marzo de 1982, que prevé la inscripción de las Entidades asociativas religiosas (entre las cuales habría que incluir las fundaciones) y el Real Decreto 589/1984 sobre fundaciones religiosas de la Iglesia Católica, legislación toda ella que confirma y aplica lo previsto en el Acuerdo.

30. Termina el escrito de los recurrentes solicitando de este Tribunal que declare inconstitucional la totalidad de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de las normas básicas de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro por violación de los artículos 34, 38, 53 y 96.1, 19.1.11, 149.3 y 129.2 de la Constitución o, alternativamente, se declaren inconstitucionales y por tanto nulos los arts. 2.3 a), Disposición adicional segunda y los demás que tengan conexión con el mismo.

31. Por providencia de 13 de noviembre de 1985 la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, para que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular alegaciones. Los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados enviaron sendas comunicaciones al Presidente del Tribunal en el mismo sentido que las remitidas con ocasión del recurso número 990/85, y el Letrado del Estado, por escrito presentado el 3 de diciembre de 1985, se personó en el procedimiento y solicitó la acumulación de los tres recursos números 990/85, 991/85 y 1.007/85, este último interpuesto por la Junta de Galicia y al que se hará referencia seguidamente, con suspensión del plazo para formular alegaciones.

32. El 12 de noviembre de 1985 se presentó en este Tribunal escrito del Jefe de Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional de la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia (Consellería de la Presidencia) por el cual, en nombre y representación de dicha Xunta, formulaba recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de normas básicas sobre los órganos rectores de las Cajas de Ahorro: 2.3, 3, 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 16.2, 17.1, 17.3, 20.2, 24.1, en cuanto a las funciones 4.ª, 5.ª y 6.ª, 24.2, 26, 30, Disposición adicional primera, 1, primera, 2, Disposición transitoria primera y Disposición final cuarta y, por conexión, la quinta, así como los restantes preceptos de la Ley que proceden por conexión.

33. Según el representante de la Xunta de Galicia los preceptos impugnados emanan de una interpretación generalizada e incorrecta del artículo 149.1.1, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garantizan la

igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos. Sin negar que este precepto, en relación con otros también de la Norma suprema, autorice al Estado a regular determinados aspectos del orden económico y de su unidad, se niega en el escrito que se pueda dar a esa posibilidad un carácter tan general que llegue a establecer una uniformidad en todo el Estado. Por otra parte, con arreglo a los criterios hermenéuticos establecidos en el artículo 3.1 del Código Civil y 9.1 de la Constitución, las normas jurídicas se interpretarán de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad. Por ello, el análisis de los preceptos impugnados requiere atender a los presupuestos de la norma y al estudio de una realidad histórica y socio-cultural en que aquélla se inserta, cual es «la identidad de Galicia y de sus intereses» (art. 1.2 del EAG).

34. Examina a continuación el representante de la Xunta de Galicia el principio de igualdad proclamado en el artículo 139 de la Constitución desde la perspectiva de la organización territorial de los poderes públicos, señala que el principio de igualdad ha de ser armonizado con el de libertad que, a estos efectos, está representado por el de autonomía, de forma que no puede ser entendido como una rigurosa uniformidad del ordenamiento jurídico, sino que debe respetarse la potestad legislativa de cada Comunidad Autónoma, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio, sin que esto pueda afectar a las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservados a la legislación del Estado. Ello supone que atentan al principio de igualdad las decisiones que implican una diferencia no justificada, de forma que, en último término, el artículo 139 de la Constitución tiene su precedente en el 138 por el que las diferencias entre ciudadanos de diferentes comunidades no podrán suponer, en ningún caso, privilegios económicos y sociales. Analiza seguidamente el representante de la Xunta de Galicia el principio de libertad en cuanto a autonomía, que provoca inevitablemente una tensión con el de igualdad y que deja un amplio margen interpretativo en la aplicación de este último, ya que la comparación se establece en función de la actuación de distintos poderes políticos. La exégesis del artículo 139 de la Constitución conduce a entender que el principio de igualdad tiene en este terreno una intensidad menor que el derivado de la proyección del mismo principio para actuaciones imputables a un mismo ente y debe considerarse referida a las normas reguladoras de los derechos fundamentales, sin que afecte a las normas organizativas y de competencia. En el mismo orden de ideas expone el representante de la Xunta de Galicia los principios relativos a la concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El artículo 149.1 de la Constitución crea una pluralidad de ordenamiento en cuanto confiere al Estado respecto a ciertas materias la competencia para regular o establecer bases o a las Comunidades para llevar a cabo un desarrollo normativo. En esa pluralidad de competencias no rige el principio de jerarquía, sino el principio de competencia por virtud del cual, en el ámbito competencial autonómico, la norma autonómica excluye la del Estado. Una Ley estatal que penetre en el ámbito autonómico será radicalmente nula por violación del principio de competencia. Aplicando estas ideas a las competencias económicas, afirma el representante de la Xunta de Galicia que las Comunidades Autónomas pueden regular las materias correspondientes de acuerdo con sus Estatutos siempre que esa regulación no afecte a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los españoles, de aquí que las normas organizativas, que no proyectan una regulación *ad extra*, constituyen el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia. Entre ellos se encuentran las que se refieren a las Cajas de Ahorro.

35. Las competencias económicas del Estado, siempre según el representante de la Xunta de Galicia, no van más allá del «marco

jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica». Este marco jurídico viene establecido por las competencias del Estado en materia de la ordenación del crédito (art. 149.1.11) y de la planificación de la actividad económica (art. 149.1.13). Señala dicho representante que esas competencias tienen por objeto las bases o las bases y coordinación de las referidas materias. Respecto a las Cajas de Ahorro, a las que no se refiere expresamente la distribución competencial establecida en la Constitución, hay que entender que las Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre ellas en virtud del artículo 149.3 de la Norma suprema, la tienen respecto a sus aspectos subjetivos u órganos, mientras que la mencionada competencia del Estado comprende el establecimiento de las bases de sus aspectos objetivos o actividad crediticia. La Comunidad Autónoma de Galicia ha asumido la competencia respecto a los aspectos organizativos en el artículo 30.1.5 de su Estatuto. Al hacerlo así, se ha tenido en cuenta que las Cajas son instrumento para la defensa de la identidad de Galicia y de sus intereses (artículo 1.2 del EAG) en cuanto intermediarios financieros que actúan principalmente en sus propias regiones, contribuyendo al desarrollo regional. Para ello se requiere que se estructuren y organicen de modo que todos los gallegos y los grupos participen en la vida económica y social, como prevé el artículo 4 de la EAG. Los intereses sociales económicos de Galicia han de estar representados en la Asamblea de las Cajas de conformidad con la propia identidad de Galicia. La competencia para establecer esas normas organizativas corresponde a Galicia, sin que pueda quedar absorbida por la del Estado relativa a las bases de la actividad de las Cajas, que, además, por tratarse precisamente de bases, no puede ejercitarse al detalle, de modo que se vacíe de contenido la competencia de las Comunidades Autónomas.

36. Tras recordar que el Parlamento de Galicia ha aprobado la Ley 7/1965, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro gallegas, el representante de la Xunta formula sus alegaciones respecto a los distintos preceptos impugnados de la Ley estatal. El artículo 2.3 de esta Ley que regula la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General, vulnera la competencia gallega sobre las Cajas, porque esa competencia es total y absoluta en lo relativo a su organización, ya que, en este aspecto, el artículo 30.1.5 del EAG no aparece limitado por el 149.1.11 de la Constitución. El precepto impugnado viola el citado artículo del EAG en cuanto se refiere a la organización de las Cajas, así como el 1.2 del mismo EAG en cuanto no permite tener en cuenta los intereses colectivos (y sociales) de Galicia. Incluso aun considerando como básico el precepto impugnado no respetaría la competencia autonómica al regular al detalle la materia, sin dejar resquicio alguno para el ejercicio de aquella competencia. Establece, además, el art. 2.3 de la Ley estatal una política discriminatoria en favor de determinadas Cajas fundadas por Corporaciones locales que puede afectar gravemente a los intereses de Galicia, dado que el principio de solidaridad ha de entenderse también en la propia Comunidad y puede quebrar al potenciarse excesivamente la Corporación fundadora.

37. Se impugnan a continuación los artículos 3, 4, 5, 6 y 9 que se refieren a los Consejeros Generales y que regulan, por tanto, cuestiones vinculadas a los aspectos estrictamente organizativos de las Cajas y sin relación, al menos directa, con la actividad crediticia. Los Consejeros Generales se vinculan directamente al contexto social y económico de la Comunidad por ser representantes de sus intereses. El tratamiento singular y específico de tales cargos constituye legislación al detalle, no básica, y la singularidad que cada Comunidad introduzca en función de sus propias peculiaridades no rompe el principio de igualdad ni afecta al ejercicio básico de los derechos. La regulación detallada de la Ley, que incluso se pretende prorrogar a través de la remisión a su desarrollo reglamentario (artículo 3.1 *in fine*), provoca «un total y absoluto desdoblaje de las

competencias comunitarias». El representante de la Xunta impugna seguidamente el artículo 12 de la Ley estatal, al que reprocha descender a detalles propios de un reglamento y hasta de los estatutos de las Cajas, y los artículos 13, 14, 16, 17 y 20, que se refieren al Consejo de Administración y que, en esencia, adolecen del propio defecto de legislación de detalle, referida a organización interna y sin la categoría de bases, que se ha expuesto al tratar de la Asamblea General.

38. El representante de la Xunta impugna seguidamente el artículo 24, apartados 1, 4, 5 y 6, que asigna determinadas facultades a la Comisión de Control, y al que reprocha que vulnera, en los preceptos indicados, la relación establecida entre la Comunidad y el Estado para tramitar las informaciones necesarias de la Comisión de Control. De acuerdo con la Ley de Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 (art. 2) tales informaciones han de ser suministradas a través de la Comunidad Autónoma y no directamente al Ministerio de Economía y Hacienda, sin que se comprenda, además, que la norma que establece lo contrario puede tener carácter de básica. Se impugna también el art. 26 de la Ley estatal por cuanto la reglamentación del nombramiento y cese del Director general no puede ser básica, máxime si las bases se entienden referidas a la ordenación del crédito. Se impugna asimismo el artículo 30 por conexión directa que tiene con el artículo 24, también impugnado, especialmente con sus apartados 4, 5 y 6, y por su carácter reglamentista.

39. Se impugna la Disposición adicional primera en sus apartados uno y dos. Respecto al apartado uno porque en él el Estado asume competencias de política financiera y de solvencia y seguridad que no están reconocidas en los preceptos constitucionales que le atribuyen competencias en materia de ordenación del crédito, pues estas competencias se circunscriben a las bases y no se extienden a funciones ejecutivas. Plantea, además, este precepto un problema de extraterritorialidad que no resiste el menor análisis de orden pragmático, en aras de evitar una fragmentación que conduciría a verdadera confusión y desorientación del ciudadano. Invoca a este respecto la STC de 16 de noviembre de 1981, que no admite un criterio rígido de extraterritorialidad. Se impugna el número 2 de la Disposición adicional cuarta (debe decir primera) y, por conexión, el número 2 de la Disposición final cuarta y la Disposición final quinta. La Disposición transitoria primera es impugnada porque, a juicio del representante de la Xunta, estamos en presencia de competencias exclusivas, en las que no le es dado al Estado legislar y, mucho menos, someter a las Comunidades a un plazo de caducidad mediante el fácil recurso de denominar básica tal regulación. Por último, se impugna la Disposición final cuarta (al parecer en su número 1) en cuanto fija las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia, formulando un esquema de distribución de competencias más grave que el de la LOAPA, ya que convierte lo que constituye una competencia exclusiva con potestad legislativa en mera potestad reglamentaria.

40. Concluye su escrito el representante de la Xunta de Galicia solicitando que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos señalados en su encabezamiento y los que proceda por conexión o relación causal.

41. Por providencia de 20 de noviembre de 1985, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el anterior recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones. El Letrado del Estado, por escrito presentado el 3 de diciembre, se personó y solicitó la acumulación

de este recurso a los números 990/85 y 991/85, con suspensión del plazo para formular alegaciones. La citada Sección Cuarta de este Tribunal acordó, por providencia de 11 de diciembre de 1985, abrir el incidente de acumulación de los tres recursos. Sustanciado el incidente, el Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 16 de enero de 1986, acordó la acumulación de los tres recursos números 990/85, 991/85 y 1.007/85. Anteriormente, el Presidente del Congreso y el Presidente del Senado dirigieron comunicaciones al del Tribunal Constitucional en relación con el recurso 1.007/85, reiterando lo dicho respecto a los otros dos citados.

42. Por escrito presentado el 13 de febrero de 1986, el Letrado del Estado formuló alegaciones respecto a los tres recursos acumulados. Examina en primer término los motivos primero y tercero del recurso presentado por el Comisionado señor Ruiz Gallardón en relación al orden constitucional de competencias. Desde esta perspectiva se advierte en los recurrentes un doble planteamiento: de un lado, se sostiene la limitación de la competencia estatal básica a los aspectos concernientes a la actividad material de las Cajas de Ahorro, excluyendo de esa competencia las normas relativas a organización; de otro lado, se denuncia el carácter exhaustivo de la regulación que contiene la Ley impugnada, que excluiría toda posibilidad de opciones políticas propias de las Comunidades Autónomas. En cuanto al primer extremo, hay que partir de la doctrina señalada en la STC 1/1982, de 28 de enero, según la cual las bases de ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los distintos intermediarios financieros como las relativas a la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se cuentan las Cajas de Ahorro. Esta afirmación no es un simple *obiter dictum*, sino que responde a la estrecha conexión entre los planes organizativos y de actividad de las Cajas. Por otra parte, los distintos preceptos estatutarios sobre competencias autonómicas exclusivas se refieren expresamente a que dichas competencias se enmarcan en las bases y ordenación de la actividad económica general y, específicamente, en el 149.1.11 de la Constitución; entre ellas hay que entender comprendidas las normas sobre estructura y organización interna de las Cajas. Ello no supone desconocer que los Estatutos atribuyen competencias específicas sobre las Cajas, lo que no hacen con otros intermediarios financieros, pero no implica que el alcance de la competencia estatal se reduzca a la actividad material o externa. La historia de la legislación muestra la conexión entre ambos. Así, la división entre competencia crediticia, atribuida al Ministerio de Hacienda, y funciones de Protectorado, confiadas al Ministerio de Trabajo, desaparece en el Decreto de 20 de junio de 1957, que concentra casi todas las funciones en el Ministerio de Hacienda. La potestad administrativa se fortalece en la Ley de 14 de abril de 1962 (base quinta), y ello no sólo en el régimen exterior de sus actividades, sino también en su régimen interno o estructural. Diversas disposiciones robustecen esa tendencia hasta llegar al Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, que regula la composición de los órganos de gobierno y gestión de las Cajas. Todo ello indica que la primitiva configuración de las Cajas como entidades de beneficencia ha dado paso, por razón de su propio crecimiento, a su consideración como entidades esenciales dentro del sistema financiero, llegando a una equiparación funcional con las demás entidades de depósito. La proyección de las Cajas en el sistema financiero no es una consecuencia accesorio de su actividad, sino que se debe a su naturaleza misma y requiere que también en el plano estructural y organizativo exista una homogeneidad sustancial de la ordenación de las Cajas en todo el territorio nacional para preservar la unidad del sistema económico. Por otro lado, la necesaria relación entre los diferentes intermediarios financieros se vería obstaculizada si su estructura y organización interna no tuviesen en todo el territorio nacional el denominador común normativo propio de las bases estatales. Examina a continuación el Letrado del Estado la segunda cuestión antes apuntada: la

extralimitación, por su carácter supuestamente exhaustivo, de las bases contenidas en la Ley 31/1985 respecto al significado constitucional del art. 149.1.11 de la Constitución. Recordando la STC 18/1984, de 7 de febrero, y 23/1984, de 20 de febrero, señala el Letrado del Estado que la interacción Estado-Sociedad y la interacción de lo público y lo privado alcanza el campo de lo organizativo y de la calificación de los entes y no sólo de las actividades de relevancia pública o interés general de tales entidades. Tanto si se toma como criterio el reconocimiento de la naturaleza fundacional de las Cajas como si se atiende a su individualidad como intermediarios financieros, la configuración estructural de las mismas ha de entenderse incluida en las titularidades básicas del Estado. No obsta a ello que, como ha declarado este Tribunal en su Sentencia citada 18/1984, la participación en los órganos rectores de las Cajas, dada la naturaleza privada de éstas, no se comprenda en el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución, porque la identidad de las posiciones jurídicas fundamentales no se contrae a los derechos fundamentales susceptibles de amparo. De esas posiciones jurídicas fundamentales, cuya identidad ha de ser asegurada por el Estado en todo el territorio nacional forma parte la determinación de los cauces y grados de participación en las Cajas. Dicho esto, no cabe, según el Letrado del Estado, afirmar que la Ley impugnada agota la regulación de las Cajas. La Disposición final cuarta, uno, basta para desmentir el supuesto vaciado de las competencias autonómicas. Señala, además, el Letrado del Estado que la noción material de bases no impide que el legislador determine qué normas son básicas y cuáles no. Bases no es siempre igual a principios generales, sino que pueden alcanzar en algunos aspectos regulaciones tan exhaustivas como sea preciso para asegurar la uniformidad plena y absoluta de la normación en todo el territorio nacional. Tampoco es cierto que no quepa la remisión a la potestad reglamentaria en las bases establecidas por el legislador posconstitucional. Según la STC 77/1985 esa remisión es posible cuando no se defiera al Gobierno el establecimiento de bases ni se invadan competencias autonómicas. Sólo cuando haya dictado las normas reglamentarias podrán las Comunidades Autónomas presentar, en su caso, conflicto de competencias. Dice a continuación el Letrado del Estado que las imputaciones a la Ley estatal de supuestas contradicciones entre la regulación que establece y los objetivos de participación y democratización de las Cajas resultan irrelevantes desde la perspectiva competencial. Establecida la competencia del Estado para dictar las normas sobre organización no cabe discutir desde este punto de vista la mayor o menor oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador del Estado. El Letrado del Estado concluye estas consideraciones advirtiendo que la existencia en las Leyes catalana 15/1985 y gallega 7/1985 de preceptos no impugnados confirman que ha quedado a las Comunidades Autónomas un contenido competencial efectivo en la materia.

43. Examina a continuación el Letrado del Estado el motivo segundo del recurso presentado por el Comisionado señor Ruiz Gallardón por supuesta violación del artículo 34 de la Constitución en relación con el artículo 53.1 de la misma. Dado los términos en que este motivo se perfila no es necesario, según el Letrado del Estado, entrar en los siempre complejos problemas de calificación jurídica porque en la demanda no se intenta formular un juicio definitivo sobre la valoración de los intereses en juego basándose en el carácter jurídico fundacional de las Cajas. La ponderación de los intereses sociales que en ellas confluyen y su repercusión en su estructura orgánica dependen más de la valoración de datos sociales que de las calificaciones jurídicas, sobre todo si se tiene en cuenta la evolución histórica de las Cajas, algunas de las cuales se han convertido de pequeñas casas de empeño de origen fundacional en importantes instituciones financieras. Cita de nuevo a este respecto la Sentencia de este Tribunal 18/1984. Recuerda que no todas las Cajas tienen un origen fundacional, pues las hay también de origen aso-

ciativo o corporativo. Analiza seguidamente el Letrado del Estado el artículo 34 de la Constitución y se pregunta si el derecho de fundación que en él se garantiza se refiere al acto fundacional en su pura significación dispositiva o negocial de una manera intemporal y abstracta, con independencia de las normas positivas que lo condicionan o regulan, o si la Constitución contempla el derecho de fundación, según la imagen de las leyes positivas que lo regulaban en el momento de entrar en vigor el Texto fundamental. En la primera hipótesis, y respecto a las Cajas de origen fundacional, habría que reconocer la vigencia incondicional de las disposiciones que originariamente definieron la organización, funcionamiento y fines de esas Cajas. Pero esa hipótesis conduciría, ante la imposibilidad de actualizar el funcionamiento y organización de las Cajas, a la necesidad de disolverlas de acuerdo con el artículo 39 del Código Civil. La supervivencia de las fundaciones sólo es posible si no se entienden petrificadas en el acto fundacional. El sentido del artículo 34 de la Constitución no puede ser otro que el de reconocer un derecho cuya conformación básica es la regulada por las leyes en el momento de promulgarse la Norma suprema, como parece deducirse de la remisión expresa que dicho artículo hace a las leyes. Contra lo que supone la demanda, las fundaciones reclaman una intervención del Estado tanto más intensa cuanto mayor haya sido la mutación social en relación con las previsiones del fundador, mutación que en el caso de las Cajas ha sido de tal magnitud que su configuración como fundacional más parece una calificación histórica y erudita que una caracterización social y jurídica. El Letrado del Estado examina desde este punto de vista la evolución legislativa en la materia, desde la Ley de 20 de junio de 1849 hasta el Real Decreto de 27 de agosto de 1977, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Esta evolución muestra la tendencia a unificar el tratamiento de todas las Cajas de Ahorro, sea cual fuere su origen, Cajas que se han convertido en Entidades con sustantividad propia, de naturaleza social, lo que evidencia un fenómeno típico de interacción entre el Estado y la Sociedad que se resiste a una precisa ubicación entre lo público y lo privado.

44. Estudia a continuación el Letrado del Estado el motivo cuarto del recurso interpuesto por el Comisionado señor Ruiz Gallardón, que se refiere a una supuesta violación de la libertad de empresa (art. 38 de la Constitución) por la ley impugnada, dado el carácter de entidad privada y de sujeto de actividad empresarial que tienen las Cajas. Advierte que este motivo de impugnación parece incompatible con el anterior, no porque sea inconcebible teóricamente la figura propuesta de la fundación-empresa, sino porque no hay datos que permitan suponer que los actos fundacionales de algunas Cajas respondieran a esa figura. Al contrario, las investigaciones hechas sobre el particular y la legislación más antigua y constante revelan el carácter de «establecimiento benéfico» que tenían las Cajas basados generalmente en la concesión de préstamos pignoratícios. El carácter empresarial de las Cajas y su progresiva asimilación a los Bancos es producto de una evolución reciente. Podría decirse que unas fundaciones se han convertido en empresa, sin que quepa reunir estos dos extremos de la evolución histórica en un solo concepto. Las Cajas de Ahorro son empresas con un residuo histórico fundacional que se respeta. Pero aun así, son empresas *sui generis*, en cuanto carecen de una finalidad lucrativa y el destino final de sus rendimientos se ve afectado por unas dedicaciones generalmente predeterminadas. Podría decirse que son empresas en sus modos de acción, pero no en la finalidad, lo que las separa de los Bancos y, en general, de las sociedades anónimas. Por último, sobre esta cuestión, el Letrado del Estado señala que no ve, en cualquier caso, cómo puede incidir aquí la libertad de empresa. La demanda dice que las Cajas «quedan al arbitrio de otras instituciones extrañas que anulan la voluntad fundacional». Pero los grupos que según la ley intervienen en la gestión o no son

instituciones (los impositores) o se trata de instituciones legitimadas por los intereses que representan (entidades municipales). En último término, es ésta una impugnación de sospecha, basada no en lo que la Ley dice y pretende, sino en una hipótesis de riesgo consistente en que se desvirtúa el sentido de la intervención orgánica prevista.

45. El Letrado del Estado examina seguidamente el motivo quinto de la demanda presentada por el Comisionado señor Ruiz Gallardón, en el que se impugna específicamente el artículo 2.3. apartado a), de la Ley 31/1985 por supuesta vulneración del artículo 129.2 de la Constitución. El precepto impugnado se refiere a la participación en la Asamblea General de las Corporaciones municipales. Entiende la demanda que ese precepto no puede fundarse en el artículo 149.1.11, y sólo en el citado 129.2, que es el que estima violado. El Letrado del Estado, tras advertir que no es necesario que cada norma del ordenamiento encuentre una fundamentación típica substantiva en el texto de la Constitución (STC 83/1984), indica que el artículo 129.2 se refiere a la promoción de las diversas formas de participación en la empresa y no está pensado para las Cajas de Ahorro ni para una compleja representación de intereses diversos sino para la de los trabajadores. En todo caso, no cabe excluir otras formas de participación aplicables sólo a ciertas empresas. Así, por ejemplo, la demanda no discute la participación en las Cajas de Ahorro de los impositores, y sin embargo no cabe entender, aplicando el art. 129.2, que en todas las otras empresas debería existir una representación específica de la clientela. Es el legislador el que está llamado a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 de la Constitución), sin que pueda inferirse ninguna restricción de la Constitución para grupos concretos de ciudadanos o preferencias por razón de un interés personal o directo que haya que deducirse en cada caso de la naturaleza de las cosas. Por ello, no es admisible, según el Letrado del Estado, la tesis de la demanda que considera no legitimados a los vecinos. De ninguna norma constitucional resulta esa no legitimación. Más bien lo contrario. Como ciudadanos pueden participar, pues la «democratización» de las Cajas presupone precisamente que se abran a la participación de los ciudadanos. De otra parte también es inexacto para el Letrado del Estado que falte respecto a los vecinos un elemento de conexión con la actividad de las Cajas, no sólo porque en gran parte de países europeos las Cajas de Ahorros son municipales, sino porque, dado que los fines últimos de las Cajas son benéficos o asistenciales, no hay razón para excluir de ellas la intervención de los Ayuntamientos, tradicionalmente admitida en obras de ese carácter. Rechaza también el Letrado del Estado la alegación de la demanda de que la participación municipal en el caso de coincidir con una Caja de fundación municipal coloca al Ayuntamiento fundador en una posición de predominio, con daño del principio de igualdad, respecto a otros entes locales como las Comunidades Autónomas o las Diputaciones Provinciales. Aduce en este punto el Letrado del Estado que la alegación de la demanda contradice la tesis en ella sustentada del predominio de la voluntad fundacional; que en el caso ahora examinado la representación pública de intereses está asegurada; y que toda argumentación de discriminación entre entes territoriales queda fuera de lugar.

46. El motivo sexto de la demanda del Comisionado señor Ruiz Gallardón, que se refiere a la supuesta inconstitucionalidad de la Disposición adicional segunda de la Ley 31/1985 por supuesta vulneración del artículo 96.1 de la Constitución, es también rechazado por el Letrado del Estado. Puesto que la impugnación atañe a diferencias del texto del precepto impugnado entre su redacción actual y proyectos anteriores, conviene analizar los tres puntos que fueron objeto de diferente redacción en ambos textos. El primer punto es la sustitución en el texto definitivo de la expresión «persona moral

canónica» por la de Iglesia Católica. La demanda sostiene que ambas expresiones son equivalentes pues en la última están incluidos los primeros. Ninguna causa de inconstitucionalidad se alega, y, obviamente, no corresponde a este Tribunal resolver problemas de interpretación irrelevantes para un enjuiciamiento constitucional. El segundo punto afecta a la situación de los Estatutos el 17 de enero de 1985 y se conecta en la demanda con el artículo 5.1 del Acuerdo entre España y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, firmado el 3 de enero de 1979 y ratificado el 4 de diciembre del mismo año. Según la demanda, para las Cajas fundadas por la Iglesia Católica sería de aplicación el citado extremo del Acuerdo con la Santa Sede, según el cual, en lo que aquí interesa, «las instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia o dependientes de ella se registrarán por sus normas estatutarias». Dado que las Cajas tienen carácter benéfico las fundadas por la Iglesia han de registrarse por sus estatutos, sin que pueda modificarse lo previsto en éstos por leyes del Estado. A la misma conclusión se llega, según la demanda, si se tiene en cuenta el Derecho interno español, especialmente la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980, artículo 6.2. Para el Letrado del Estado conviene recordar lo ya dicho respecto a la evolución de las Cajas, que previsiblemente también habrá afectado a las de fundación eclesial. Esta realidad es la que trata de recoger la Disposición adicional segunda, que remite a los estatutos de tales fundaciones que estén en vigor y no pueden entenderse referida a las Cajas de fundación eclesial cuyos estatutos no estén ya en vigor, a lo que nada objetan los demandantes. A esto se refiere la fecha de 17 de enero de 1985. Los nombramientos y duración del mandato de la entidad fundadora se registrará por los estatutos vigentes y no según estatutos protótipos sin vigencia actual, de acuerdo, por lo demás, con lo previsto en el artículo 1.4 del Acuerdo con la Santa Sede sobre registro de fundaciones eclesiales. No cabe, pues, ninguna objeción por el hecho de que la legislación estatal se atenga a los estatutos actualmente vigentes. El tercer punto a que se refiere la demanda es a la presencia en las Cajas de fundación eclesial de al menos un representante de cada uno de los grupos para componer los órganos rectores. Esta mínima representación está justificada por las reglas de participación que impone el artículo 1.1 de la Constitución y el principio de respeto a los estatutos de las entidades eclesiales ha de entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico del Estado, como establece el artículo 1 del Acuerdo referido a las asociaciones, entidades y fundaciones religiosas. Por otra parte, las Cajas, como se ha dicho reiteradamente, son algo más que entidades asistenciales o benéficas, lo que explica una mayor intervención estatal.

47. Analiza a continuación el Letrado del Estado los preceptos concretamente impugnados por la Generalidad de Cataluña y por la Xunta de Galicia. En cuarto al artículo 1, la Generalidad impugna el carácter cerrado de la enumeración de los órganos de gobierno, que excluye, por ejemplo, la posibilidad de que la legislación autonómica considere como tal órgano al Director general. A juicio del Letrado del Estado, el carácter básico de la norma impugnada también en cuanto al Director general viene justificado por la necesidad de marcar claramente su dependencia de los órganos de gobierno de las Cajas, sobre todo si se tiene en cuenta las facultades que antes tenía, como el derecho de veto o impugnación sucesiva, y que ahora se suprimen. La impugnación del artículo 2.3 relativa a la composición de la Asamblea General es llevada a cabo con especial vigor tanto por la Generalidad como por la Xunta. Desde el punto de vista competencial, el Estado puede imponer como legislación básica en algunos casos como en éste reglas uniformes y no sólo principios o determinación de máximos y mínimos a desarrollar por cada Comunidad Autónoma. En lo relativo al párrafo segundo del precepto, que se refiere a las Cajas fundadas por Corporaciones locales, se remite el Letrado del Estado a sus alegaciones sobre el mismo extremo en el recurso interpuesto por el señor Ruiz

Gallardón. También respecto a la impugnación de los artículos 3, 4, 5, 6 y 9, llevada a cabo por la Xunta, se remite a las consideraciones generales antes expuestas sobre la distinción entre aspecto organizativo y actividad crediticia, supuesto carácter exhaustivo de las bases y remisiones a un desarrollo reglamentario. Sobre este último punto, advierte el Letrado del Estado que la simple lectura de la Disposición final cuarta, uno, demuestra que la remisión a la potestad reglamentaria del artículo 3.1 *in fine* no comporta reserva por el Estado de la competencia consistente en determinar reglamentariamente el procedimiento de selección de las Corporaciones municipales para elegir sus representantes en la Asamblea General. En cuanto al artículo 3.2, sostiene el Letrado que tiene como finalidad proteger la libre competencia cuya defensa corresponde al Estado (art. 12.1.5 E.A.C). Los artículos 4, 5 y 6 representan opciones políticas del legislador, que no agotan la regulación del sistema de elección de representantes, como lo demuestra la Disposición final cuarta, uno, y que no desbordan la significación propia de las bases. En particular, la posibilidad de que empleados de las Cajas accedan a la representación por el grupo de las Corporaciones locales salva la igualdad de derechos que se les debe reconocer como vecinos.

48. Sigue diciendo el Letrado del Estado que los artículos 7 y 8, no impugnados por la Xunta, pero sí por la Generalidad, tienen también carácter básico. El artículo 7 no impide el desarrollo por la Comunidad, como resulta de que el Estado no ha impugnado, salvo en un extremo, los artículos 19 y 20 de la Ley catalana 15/1985, que contienen desarrollos no coincidentes exactamente con los establecidos en la Ley estatal. La remisión a los Estatutos de las Cajas sólo aparece en el artículo 7.2 y para un punto muy concreto. Queda, pues, a salvo la existencia de una competencia autonómica de desarrollo. No existe tampoco la pretendida contradicción entre el artículo 7.1 c) y el 7.2 respecto al momento relevante de la condición de impositor, ya que la antigüedad de dos años como impositor se exige sólo para los compromisarios o representantes de los impositores mientras que para los demás basta ser depositante en el momento de la aceptación del cargo. El artículo 9, relativo a la renovación de los consejeros generales, contiene reglas de gran importancia en la estructura de las Cajas, por lo que ha de ser considerado como básico y debe respetarse en las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 9.3 y la Disposición final cuarta, uno. El artículo 10.1 (causas de cese de los consejeros generales) es impugnado sólo por la Generalidad, pero, contra lo que ésta sostiene, es precisamente su incontrovertibilidad lógica lo que debe corroborar su naturaleza básica que, de otro lado, determina la inconstitucionalidad de causas de cese sustancialmente divergentes como la contenida en el artículo 22.1 f) de la Ley catalana 15/1985. El artículo 12 es impugnado sólo por la Xunta. La Disposición final cuarta, tres, limita el carácter básico a los párrafos 1 y 4 del número 1 y a los números 2 y 3, si bien este último remite a normas de desarrollo de competencia autonómica [Disposición final cuarta, uno, c)]. Los otros extremos del artículo forman parte del marco normativo homogéneo a que para estas cantidades da cobertura el artículo 149.1.11 de la Constitución. En cuanto al último párrafo del artículo 12.2, relativo a la asistencia del Director general a la Asamblea, impugnado por la Generalidad, el Letrado del Estado se remite a lo ya dicho respecto a los artículos 26 y 27, y del 1 de la Ley impugnada. Los artículos 13, 14, 16, 17 y 20 son impugnados por la representación gallega. En cuanto al 13 hay que tener en cuenta que lo referente al número de vocales del Consejo de Administración no tiene carácter básico (Disposición final cuarta, tres). Sus restantes contenidos son reglas esenciales para la estructura homogénea de las Cajas, lo que explica su carácter básico. Lo mismo ocurre con el artículo 14, el artículo 16 no agota las posibilidades de regulación de la materia (causas de incompatibilidad de los vocales del Consejo de Administración),

como lo prueba que la Ley catalana 15/1985 no coincide exactamente con lo preceptuado en la Ley del Estado y no ha sido en este punto impugnada por el Gobierno. El artículo 17.1.3 se impugna por la Xunta con base a los mismos motivos que el 9, por lo que el Letrado del Estado da por reproducido lo alegado con relación a este último. El artículo 20.2 no agota, contra lo que dice la representación gallega, la materia, pues la tantas veces citada Disposición final cuarta en su apartado d) permite desarrollar competencias autonómicas en esa materia. La Xunta impugna el artículo 24.1, 4.º, 5.º y 6.º. Para el Letrado del Estado la información directa entre las Cajas y el Ministerio de Economía y Hacienda se justifica por la existencia de funciones reservadas a dicho Ministerio y al Banco de España por incidencia de ámbitos competenciales estatales (Disposición adicional primera, uno), sin que pueda oponerse a esa comunicación el artículo 2 de la Ley de Proceso Autonómico, que sólo opera en cuanto a la actividad que los órganos autonómicos desarrollan en el ejercicio de sus propias competencias. La Xunta impugna también el artículo 26 y la Generalidad impugna conjuntamente con él los artículos 20.2, párrafos 3.º y 5.º, y el artículo 27. Para el Letrado del Estado todos estos preceptos tienen naturaleza básica. Rechaza en particular el Letrado del Estado el reproche formulado por la representación catalana de que el contenido del artículo 26 es incoherente en cuanto establece que el nombramiento del Director general, hecho por el Consejo de Administración, habrá de ser ratificado por la Asamblea General, mientras que su renovación podrá llevarse a cabo sólo por el Consejo sin que sea necesaria su ratificación por la Asamblea. Según el Letrado del Estado no hay en este sistema ninguna incoherencia sino adopción de un criterio opinable, pero legítimo. El artículo 30 es impugnado por la Xunta sin tener en cuenta que la Comisión de Control en ella prevista es un órgano de la Confederación General de las Cajas de Ahorro, entidad evidentemente supracomunitaria y situada por ello en el ámbito de competencia estatal. La Generalidad impugna el artículo 31 por estimar que invade sus competencias por su naturaleza básica y no supletoria. Para el Letrado del Estado ese precepto no puede calificarse como excesivo en detalle, ni, al limitarse a principios que determinen una homogeneidad mínima entre las federaciones territoriales, se extralimita de la titularidad estatal básica.

49. La Disposición adicional primera, apartados uno y dos, es impugnada por la Generalidad y la Xunta en cuanto reserva al Estado funciones ejecutivas y acota territorialmente el alcance de las competencias autonómicas. Respecto al primer extremo, observa el Letrado del Estado que la competencia estatal se limita a dos supuestos en que la competencia del Estado o tiene un carácter exclusivo (política monetaria, art. 149.1.13 de la Constitución), o alcanza a la concreción e incluso a la cuantificación de medios contenidos en la regulación básica del crédito (STC 1/1982). En cuanto al alcance territorial de las competencias autonómicas, se remite el Letrado del Estado a las alegaciones por él formuladas en los recursos de Inconstitucionalidad números 873 y 913/85. Las Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y quinta se impugnan por la representación catalana, y la primera también por la gallega, por su excesivo detallismo. Para el Letrado del Estado esta impugnación se basa en la a su entender errónea concepción de que las bases son sólo principios que carecen de aplicabilidad directa sin la interposición del desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas. Frente a esta concepción, el Letrado del Estado, apoyándose en la STC 1/1982, entiende que la Ley estatal básica puede imponer directamente obligaciones a los administrados. Por ello pueden integrarse en aquella Ley reglas de Derecho transitorio, incluyendo el establecimiento de términos o plazos para su desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas. En lo que atañe a la Disposición final primera, los argumentos de la representación catalana reproducen en buena medida los del recurso presentado por el señor Ruiz Gallardón, por lo que el Letrado del Estado remite sustancialmente a lo dicho respecto a

este motivo. También la impugnación de la Disposición final cuarta reitera argumentos ya expuestos y a los que el Letrado del Estado considera que contestó en su momento así como en sus alegaciones en los recursos números 873 y 913/85. Lo mismo cabe decir de la impugnación de la Disposición final quinta.

50. Concluye el Letrado del Estado sus alegaciones solicitando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia desestimando los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro.

51. Por providencia de 3 de marzo actual se señaló para deliberación y fallo el día 10 del mismo mes, fecha en que tuvo lugar.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente Sentencia tiene por objeto resolver tres recursos de inconstitucionalidad acumulados y dirigidos contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas de las Cajas de Ahorro (LORCA). De estos tres recursos, uno (el 991/85) ha sido interpuesto por don José María Ruiz Gallardón en calidad de Comisionado de 54 Diputados, y los otros dos (el 990/85 y el 1.007/85) por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia, respectivamente. En el recurso de los Diputados se impugna en primer término la totalidad de la Ley y, en segundo lugar, dos de sus preceptos; en los recursos de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas catalana y gallega se atacan sólo determinados preceptos de la Ley citada. Parece, pues, aconsejable comenzar el examen de los tres recursos por el planteado por el Comisionado señor Ruiz Gallardón.

2. Este recurso se articula en seis motivos. El primero, que como los tres siguientes se refieren a la LORCA en su totalidad, se basa en la supuesta inconstitucionalidad de la Ley por la violación del artículo 149.1.11 de la Constitución y de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el concepto y alcance de la noción de bases. Los recurrentes no ponen en duda la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases de la ordenación del crédito y banca (art. 149.1.11 citado), pero señalan que, en materia de Cajas de Ahorro, la mayor parte de los Estatutos de Autonomía han asumido competencias también exclusivas, aunque con la modulación de que esas competencias se han de ejercer sin perjuicio de las bases que sobre ordenación del crédito y banca dicte el Estado. Se dibujaría así un sistema de competencias compartidas en el cual, siempre según los recurrentes, se atribuye al Estado competencia para establecer las bases relativas a la actividad externa de las Cajas, es decir, a su actividad como Entidades de crédito, y a las Comunidades Autónomas que las hayan asumido en sus Estatutos competencia exclusiva sobre su organización y régimen interior. Y en cuanto ésta es una afirmación que, en forma más o menos malizada, se reitera a lo largo de los tres recursos objeto de la presente Sentencia conviene hacer de entrada algunas precisiones sobre el tema. El Letrado del Estado, en sus alegaciones, opone a tal argumentación el contenido de la Sentencia de este Tribunal 1/1982, de 28 de enero, en cuyo fundamento jurídico 3.º se lee textualmente que las bases de la ordenación del crédito:

«deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los distintos intermediarios financieros como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de las actividades de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorro.»

Los recurrentes, a quienes no se escapa la importancia de esta

afirmación, tienden a devaluarla considerándola como un simple *obiter dictum* que no puede estimarse propiamente como doctrina constitucional. Pero esta última opinión no puede ser aceptada, ya que no puede establecerse una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la competencia para dictar ese mismo tipo de normas respecto a la actividad externa de las Cajas. Una organización existe para realizar una determinada actividad. Su finalidad principal es determinar, configurar y coordinar los centros de decisión que permiten esa actividad. No es, pues, indiferente a la realización de ésta la forma en que aquéllas se regulan. Por otra parte, es necesario identificar la peculiar entidad de crédito que son las Cajas y distinguirlas de los demás intermediarios financieros, y para lograrlo en todo el territorio nacional las características correspondientes han de ser fijadas con carácter general por el Estado. También es de competencia del Estado velar porque en la organización de las Cajas esté presente la pluralidad de intereses públicos a las que atienden. De todo ello resulta que 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 como más adelante habrá ocasión de recordar. La doctrina sentada en la citada STC 1/1982 debe ser mantenida en el sentido de que el Estado puede fijar bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorro en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito, que le atribuye expresamente el artículo 149.1.11 de la Constitución. Cuestión distinta, que se examinará en su momento, es la del alcance y contenido de esas bases, pero aquí basta con hacer la anterior afirmación de principio.

3. De manera más concreta, los Diputados recurrentes, siguiendo con el desarrollo del primer motivo de su impugnación, afirman que la LORCA responde a un concepto formal de bases y no a un concepto material. Este último concepto supone que no basta que el legislador califique de básica una ordenación de una materia si en la realidad las normas ordenadoras no tienen ese carácter. En el caso de la LORCA no podría considerarse esta Ley como una regulación de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas porque tal regulación está hecha con tan extremada minuciosidad que no implica el establecimiento de un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad pueda regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses, ni respeta las limitaciones impuestas por la doctrina constitucional al contenido de la legislación básica, vaciando así el contenido de las competencias autonómicas. Para enjuiciar estas alegaciones conviene tener en cuenta que se dirigen a fundamentar una impugnación de toda la Ley. Ahora bien, a una consecuencia tan radical como sería la inconstitucionalidad de la LORCA en su totalidad por este motivo no es posible llegar sin un detallado examen de todos y cada uno de sus preceptos. De forma que aunque la premisa de que parten los recurrentes, y que consiste en afirmar que este Tribunal ha señalado y confirmado repetidas veces el concepto material y no formal de las bases, es plenamente correcta en el sentido que aquí interesa, la única consecuencia que ahora se deduce de esa afirmación es que 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. Este es precisamente el principal objeto de los recursos interpuestos por el Consejo ejecutivo de la Generalidad y por la Junta de Galicia. Pero la decisión correspondiente sólo puede hacerse examinando una por una las normas cuyo carácter básico se discute y no formulando un juicio global sobre la Ley, cuando en ella no sólo puede haber normas materialmente básicas sino que respecto a algunas el mismo legislador les niega tal carácter, como resulta de la Disposición final cuarta, apartado tres. Las mismas consideraciones dispensan de entrar en el

examen de las alegaciones que el Letrado del Estado formula, también con carácter general, sobre esta materia.

4. El segundo motivo de impugnación de la totalidad de la LORCA se basa en la supuesta vulneración del artículo 34 en relación con el 53.1, ambos de la Constitución, al no respetar el contenido esencial del derecho de fundación. Parten los recurrentes de la premisa de que las Cajas, sea cual sea su origen, son personas jurídicas de carácter privado y naturaleza fundacional. De esa premisa resulta que la Ley que las regula debe respetar el contenido esencial del derecho de fundación reconocido en el artículo 34 de la Constitución, de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.1 de la misma, y entre los elementos de ese contenido esencial se cuenta, siguiendo la argumentación de los recurrentes, el derecho no sólo a crear fundaciones sino el del fundador o fundadores a establecer su organización dentro del marco que fijan las leyes (con arreglo a la Ley, dice el citado artículo 34.1). No niegan los recurrentes que la Ley pueda prever determinadas medidas sobre organización de las Cajas en garantía del tráfico, de los derechos de los beneficiarios y del interés general, pero la intervención del legislador debe dejar un margen significativo a lo que denominan la autonomía orgánica de la institución que, según los recurrentes, se ejerce y se expresa principalmente por medio de la autonomía estatutaria, es decir, del poder de autodeterminación de la entidad para darse sus propias normas. Entienden los recurrentes que la Ley impugnada no respeta esa autonomía estatutaria, pues aunque contiene algunas remisiones a los Estatutos de las Cajas, tales remisiones son escasas en número e importancia. Particularmente lesivo de la autonomía estatutaria parece a los recurrentes la asignación rígida de los puestos de la Asamblea General y del Consejo de Administración correspondiente a cada grupo de intereses, pues aunque no niegan que el legislador pueda imponer la presencia en los órganos de gobierno de ciertos sectores de intereses no puede determinar rigidamente la cifra exacta que cuantifique tal presencia. Esa cifra deben determinarla los propios órganos de la Caja, atendidas las circunstancias peculiares de cada una. Atacan por ello, en particular, los artículos 2 y 14 de la LORCA, porque fija esos porcentajes, si bien admiten la posibilidad de que la Ley hubiese fijado unos mínimos como hizo el Real Decreto 2290/1977, e incluso unos máximos. Para analizar los argumentos de los recurrentes en este punto conviene examinar, en primer término, las premisas de que parten, que son, como se ha dicho, la naturaleza privada y fundacional de las Cajas. En cuanto a la naturaleza pública o privada de las Cajas es sabido que la cuestión no es pacífica en la doctrina, en la que existen opiniones distintas, desde la que considera que todas las Cajas son entidades privadas hasta la que entiende que todas son entidades públicas, pasando por la que sostiene que su carácter público o privado depende de que hayan sido creadas por corporaciones públicas o por particulares. Este Tribunal se ha ocupado del problema en su STC 18/1984, de 7 de febrero. Se señala en ella que la configuración del Estado como Estado social de Derecho:

«viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una actuación mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía derecho público-derecho privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica».

Estas consideraciones se referían a la organización de las Cajas establecida por el antes citado Real Decreto 2290/1977, pero son también aplicables a lo establecido por la LORCA, que tampoco contiene una calificación legal de la naturaleza jurídica pública o privada de las Cajas. Cabe por ello reiterar la doctrina allí sentada

en el sentido de que las Cajas, sea cual sea su origen, son entes de carácter social, sin que sea necesario a los efectos del presente recurso una definición más precisa sobre esta cuestión.

5. Respecto al carácter fundacional de las Cajas, los recurrentes, tras afirmar rotundamente ese carácter, sostienen que la LORCA no respeta el contenido esencial del derecho de fundación reconocido en el artículo 34 de la Constitución, y es, por tanto, inconstitucional por infracción del artículo 53.1 de la Norma suprema. La argumentación de los recurrentes se basa, en consecuencia, en la tesis de que las Cajas son fundaciones en el sentido que este concepto tiene en el citado artículo 34 de la Constitución. Este último precepto se refiere sin duda al concepto de fundación admitido de forma generalizada entre los juristas y que considera la fundación como la persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a un fin de interés general. La fundación nace, por tanto, de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por él determinado y establece las reglas por las que han de administrarse al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente o, al menos, duradera. Tanto la manifestación de voluntad como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las leyes, las cuales prevén, además, un tipo de acción administrativa (el protectorado) para asegurar el cumplimiento de los fines de la fundación y la recta administración de los bienes que la forman. No es necesario entrar, para lo que aquí interesa, en más detalles ni en las polémicas suscitadas en la doctrina sobre la materia, salvo en algún punto del que se tratará más adelante. Pero como afirmación general pocas dudas puede haber de que ese es el concepto de fundación a que se refiere el artículo 34 de la Constitución. Obsérvese también que el reconocimiento del derecho de fundación figura en el Texto constitucional inmediatamente después del artículo que recoge el derecho a la propiedad y a la herencia (art. 33). Ello permite entender que aquel derecho es una manifestación más de la autonomía de la voluntad respecto a los bienes, por cuya virtud una persona puede disponer de su patrimonio libremente, dentro de los límites y con las condiciones legalmente establecidas, incluso creando una persona jurídica para asegurar los fines deseados. Sentado esto, procede verificar la antes señalada tesis central de los recurrentes de que las Cajas son fundaciones en el sentido del artículo 34 de la Constitución. Conviene en el examen de esta cuestión distinguir entre las Cajas ya existentes y las que puedan crearse en el futuro al amparo de la legislación vigente.

6. Respecto a las Cajas ya existentes poca luz arrojan sobre el problema los textos legales que hasta las últimas leyes autonómicas (Ley catalana 15/1985, de 1 de julio, y Ley gallega 7/1985, de 17 de julio), no se refieren de forma expresa a una posible naturaleza fundacional de las Cajas, pues o bien omiten toda calificación jurídica de estas instituciones, como ocurre en el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, o en la misma LORCA, o, para no remontarse a las disposiciones más antiguas, las consideran «instituciones benéfico-sociales» (art. 1 del Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1935), lo que dista mucho de ser una definición jurídica de su naturaleza. Y tampoco es de especial utilidad remontarse al origen histórico de cada una de las Cajas, pues aparte de que una indagación de este tipo excede con toda evidencia de las posibilidades y del objeto de esta Sentencia, lo cierto es que ni ese origen es siempre del mismo carácter, pues aunque las hay de origen fundacional, no lo son todas, ni dada la evolución de las Cajas nos sirve para determinar su naturaleza actual, que es lo aquí interesa. En realidad, es esa evolución el dato decisivo para resolver la cuestión planteada. En su origen, las Cajas, aparecen unidas o estrechamente vinculadas a la institución puramente benéfica de los Montes de Piedad y ellas mismas se configuran como establecimientos de be-

neficiencia, pero junto a esa finalidad benéfica aparecen pronto caracteres que le dan una fisonomía propia, al ser al mismo tiempo entidades de crédito. Claramente lo señala ya la Exposición de Motivos del citado Decreto de 14 de marzo de 1933, en que se dice: «Las Cajas aunque investidas de carácter benéfico... presentan peculiaridades diferenciativas de las simples fundaciones de beneficencia particulares o generales porque no se limitan como éstas a atender sus fines con rentas propias procedentes de un capital de dotación o de subvenciones que le estén consignadas, sino que mediante la administración de depósitos ajenos, cuya productividad y defensa requieren instrumentos ágiles, obtienen utilidades que les permiten acometer la ejecución de obras sociales». La evolución, como es notorio, se ha acelerado en los últimos años, en que el aspecto benéfico-social de las Cajas ha quedado oscurecido, aunque sin desaparecer, por su relevante función como entidades de crédito. Esta evolución se ha reflejado también en la legislación que le es aplicable. El Decreto de 26 de julio de 1959 atribuye el protectorado sobre las Cajas al Ministerio de Hacienda, en lugar de asumirlo el Ministerio de Trabajo, al que antes correspondía. La Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962 incluye las Cajas en el sistema crediticio español. Las Cajas de Ahorro son tratadas por el legislador y por la Administración como intermediarios financieros, entre los cuales la incluyen en forma expresa la Ley 13/1985, de 25 de mayo.

No es necesario insistir más en esta evolución cuyo resultado actual es notorio. Pero sí conviene señalar que la transformación sufrida por las Cajas no permite considerarlas hoy como fundaciones en el sentido que la doctrina generalmente admiteda, y con ella el art. 34 de la Constitución, da a este concepto. Si es propio de la fundación, como se ha dicho, 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 la tesis de los recurrentes que identifiquen las Cajas con fundaciones en el sentido del art. 34 de la Constitución.

7. Los recurrentes, quizá para salvar esas dificultades, acuden a dos ideas que conviene examinar. Una es la de Fundación-Empresa, y otra la de la autonomía estatutaria de las fundaciones. Respecto a la primera debe señalarse que el concepto de fundación-empresa en sus diversas modalidades constituye una de tantas importaciones de la doctrina alemana que se han realizado o se intentan realizar en nuestro Derecho. No es, por supuesto, tarea de este Tribunal determinar si es posible y, en caso afirmativo, en qué condiciones, esa importación. Basta con señalar, a los efectos que aquí interesan, no sólo que la doctrina no es unánime sobre cuáles serían las condiciones y las medidas legislativas para llevarla a cabo, especialmente cuando se trata de la llamada fundación-empresa «funcional» aplicada a un tipo de empresas tan peculiar como son las entidades de crédito, sino que en todo caso resultaría discutible en qué medida tal concepto encajaría en el de fundación protegida por el art. 34 de la Constitución. En cuanto a la denominada autonomía estatutaria de las fundaciones parece que con este término se designa la potestad que deberían tener las Cajas, como entidades de carácter fundacional, para darse sus propias reglas de organización. Pero también hay que señalar que esa potestad no deriva necesariamente del carácter fundacional de una entidad. Como se ha dicho, la fundación implica que el fundador puede imponer las normas por las que ha de regirse la persona jurídica que él crea. A lo largo del tiempo cabe que los órganos de la fundación puedan, con la intervención del protectorado en lo que sea necesario, adaptar su organización y los fines señalados originariamente a las nuevas cir-

constancias legales o sociales. En las Cajas, sin embargo no se trata, de una adaptación, por flexible que ésta se conciba, sino, como se ha dicho, de un cambio cualitativo al haberse transformado su inicial actividad crediticia de carácter benéfico (crédito barato a las clases menesterosas) en actividad crediticia sometida a las leyes del mercado comunes a ellas y a los demás intermediarios financieros. La voluntad fundacional, cuya protección es la finalidad del artículo 34 de la Constitución, ha quedado así diluida con el paso del tiempo y no puede ser sustituida, al amparo de ese mismo artículo, por una supuesta voluntad de la institución.

8. En realidad, el problema de la naturaleza fundacional de las Cajas actualmente existentes puede enfocarse desde un punto de vista distinto al que supondría su encaje en el art. 34 de la Constitución, con independencia del origen de cada Caja, y que surge de la conveniencia de encuadrar las Cajas en el sistema de personas jurídicas que establece nuestro Derecho. El razonamiento sería el siguiente: puesto que el art. 35 del Código Civil clasifica las personas jurídicas en corporaciones, asociaciones y fundaciones, y dado que las Cajas no son ni corporaciones ni asociaciones, sólo es posible encuadrarlo en la categoría de las fundaciones, a las que se asemejarían por el hecho de que no consiste en una unión de personas, que en cierto modo aparecen como los propietarios de sus bienes, sino de una organización de los bienes mismos como ocurre en las fundaciones de tipo tradicional. Esta aplicación de una categoría jurídica a un supuesto distinto para el que fue pensada es posible, siempre que no se extraigan de ella consecuencias abusivas y se la considere sólo como un medio de resolver un problema dogmático, cual sería en este caso la naturaleza jurídica de las Cajas.

9. Hasta ahora se ha tratado de las Cajas ya existentes. Puede plantearse el problema de si las mismas consideraciones serían aplicables a las Cajas que se funden al amparo de la nueva legislación. En este caso, en efecto, el fundador o fundadoras de una Caja crean una persona jurídica cuyos fines son ya los actualmente asignados a esas instituciones como entidades de crédito. No cabe, por tanto, hablar de un cambio sustancial en los fines cuando por el fundador. Por otra parte, es cierto que una Caja puede crearse en la actualidad por negocio jurídico fundacional. Así se desprende de la Ley catalana y de la Ley gallega que, en preceptos no impugnados en los recursos interpuestos contra ellos por el Gobierno (recursos de inconstitucionalidad núms. 873/85 y 913/85) no sólo afirman de manera expresa su naturaleza fundacional (arts. 1.2 de la Ley catalana y 2 de la Ley gallega), sino que prevén, por ejemplo, la posibilidad de que la voluntad fundacional se manifieste en testamento (arts. 5.3 de la Ley catalana y 6.2 de la Ley gallega). La misma LORCA asigna un porcentaje de miembros de la Asamblea General y del Consejo de Administración a las personas o entidades fundadoras [art. 2.3 c)]. El fundador debe, además, constituir un fondo fundacional de apreciable cuantía (Decreto 1.838/1975, de 3 de julio, art. 4), lo que supone una dotación inicial efectiva de la fundación. Sin embargo, y aun reconociendo esos hechos, tampoco cabe afirmar que la creación actual de Cajas constituya el ejercicio del derecho de fundación reconocido en el art. 34 de la Norma suprema. Lo que se crea será una entidad de crédito sometida a una severa reglamentación no sólo para su autorización (Decreto 1838/1975 citado), sino para sus fines y actuación, y en que el fondo dotacional, aun siendo como se ha dicho, considerable, formará sólo una parte de sus recursos, que habrán de nutrirse en el futuro de depósitos de terceros. En estas circunstancias, crear una Caja de Ahorros no supone la creación de una persona jurídica dotada fundamentalmente de bienes del fundador para los fines de interés general que el mismo fundador determine, sino la creación de una persona jurídica que se nutrirá en gran parte de recursos ajenos y que servirá a fines estrictamente establecidos legalmente. Tampoco, en consecuencia, nos encontramos en esta hipótesis con el

modelo de fundación tradicional, sino, de manera análoga a lo que ocurre con las fundaciones ya existentes, con la aplicación de la figura jurídica de la fundación a unas instituciones de características peculiares.

10. De todo lo expuesto se deduce que no cabe aceptar la tesis de los recurrentes, según la cual del derecho de fundación reconocido en el art. 34 de la Constitución resultaría el derecho de las Cajas para dotarse de su propia organización o incluso del fundador o fundadores para imponerles la que estimen conveniente. 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. No es superfluo para concluir este punto recordar que, en la misma línea, los Estatutos de Autonomía que han asumido competencias sobre fundaciones lo han hecho en preceptos distintos sobre las Cajas de Ahorro. Aunque sobre este punto habrá ocasión de volver más adelante, debo señalarse aquí la distinción, porque parece que a títulos competenciales diferentes corresponden objetos también diferentes, sin que las normas constitucionales que se refieren a unos puedan aplicarse sin más a los otros.

11. El tercer motivo de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes se basa en la supuesta vulneración por la Ley impugnada del art. 149.3 de la Norma suprema, con arreglo al cual y no habiendo sido atribuidas al Estado por la Constitución competencias en materia de fundaciones, la mayoría de las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en la materia. La clave de esta argumentación es la pretendida aplicación de concepto de fundación, con todas sus consecuencias, a las Cajas, por lo que las conclusiones a las que se ha llegado al examinar el motivo anterior de impugnación basta para desvirtuar las alegaciones que los recurrentes formulan sobre este punto. Pero puede añadirse que, como se ha dicho poco antes, 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, y ello no sólo cuando la competencia sobre fundaciones se refiere a las de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, que es el caso del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura, sino también cuando no se especifica el tipo de fundaciones sobre la que recae, como ocurre en Galicia, La Rioja, Navarra, Islas Baleares y Castilla-León. Téngase también en cuenta que el resto de las Comunidades (Asturias, Cantabria, Aragón y Madrid) han asumido competencia sobre las Cajas, pero no sobre fundaciones. Incluso puede señalarse, en el mismo sentido, que las Comunidades que han legislado sobre ambas materias lo han hecho en leyes distintas y aduciendo expresamente los distintos títulos. Así Cataluña, en las Leyes 1/1982, de 3 de marzo, sobre fundaciones y 15/1985, de 1 de julio, sobre Cajas, y Galicia, en las Leyes 7/1983, de 22 de junio, y 7/1985, de 17 de julio, sobre fundaciones y Cajas, respectivamente. Todo ello confirma que se trata de distintos títulos competenciales y que no se puede alegar vulneración de la competencia relativa a las fundaciones respecto de una ley que regula las Cajas. E incluso en la hipótesis de que se admitiera la inclusión de las Cajas de Ahorro en el concepto de fundación, prevalecería el título competencial más específico, cual es el referido expresamente a las Cajas, sobre el más genérico, que sería el relativo a las fundaciones; sobre todo si se tiene en cuenta que su extensión no es la misma y no es por tanto indiferente qué título se invoca. En efecto, la competencia sobre fundaciones es calificada de exclusiva, la que se asume sobre Cajas se hace generalmente con la limitación de que su ejercicio debe respetar las bases de coordinación del crédito y bases y coordinación de la actividad económica, de acuerdo

con el art. 149.1.11 y 13 de la Constitución. Por todo ello debe rechazarse también el tercer motivo de impugnación alegado por los recurrentes.

12. Como cuarto motivo de impugnación aducen los recurrentes la supuesta violación por la ley impugnada de la libertad de empresa reconocida en el art. 38 de la Constitución. Parten para ello de la consideración de las Cajas como entidades privadas que actúan en el ámbito financiero, participando de los caracteres de la empresa, e invocan la pretendida naturaleza de fundación-empresa que, a su entender, tienen las Cajas. Y para lo que aquí importa, sostienen que el contenido esencial de la libertad de empresa comprende la autonomía organizativa. No es necesario recordar lo que ya se dijo sobre la figura de la fundación-empresa aplicada a las Cajas, pero sí conviene advertir de nuevo que 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 Ahorro 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. Tampoco parece coherente que la adopten quienes no asumen ese riesgo. No resulta por ello contrario al precepto constitucional invocado que los poderes públicos, a quienes corresponde velar por el interés general, establezcan con mayor o menor precisión la composición de los órganos rectores de las Cajas. Conviene también recordar que dicho precepto se refiere a empresas privadas, es decir, a organizaciones que tienen una finalidad de lucro, y garantiza en último término la existencia de una economía de mercado. Pero las Cajas no pueden tener aquella finalidad ni persiguen distribuir beneficios, sino que el excedente de sus rendimientos lo han de dedicar a obra social, con lo que de nuevo vuelve a aparecer el interés público en su gestión y su carácter atípico, pues se trataría, en todo caso, de entidades sin fin de lucro, lo que ciertamente no responde al concepto tradicional de empresa. Aún podría añadirse que en la misma Banca privada la ley restringe la libertad de organización que tienen las otras empresas al imponerles la forma de sociedad anónima y establecer otros requisitos, sin duda atendiendo a la ya señalada trascendencia económica y especiales riesgos de su gestión.

13. Los otros dos motivos de inconstitucionalidad que aducen los recurrentes se refieren a preceptos concretos de la Ley impugnada y no a su totalidad. El quinto motivo acusa de inconstitucional el art. 2.3 de la citada Ley porque, al regular la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de las Cajas, infringe, según los recurrentes, el art. 129 en relación con el 9.3 de la Constitución. El reproche se basa en que si bien la Constitución reconoce con amplitud el principio participativo [así en los arts. 27.5, 27.7, 105 a), 129.2] y nada hay que oponer a que se extienda a la organización de las Cajas, los sectores sociales representados en ella deben tener una conexión de interés «significativo» con la actividad de las mismas como de cualquier otra institución, y no deben ser ajenas a su «substrato». En cambio, la Ley impugnada reconoce una participación, y en cifra elevada (el 40 por 100) a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad [art. 2.3 a)]. En la Exposición de Motivos se precisa que esa representación la ostentan «en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales». Afirman los recurrentes que ese grupo de intereses es ajeno al substrato de las Cajas y no guarda con su actividad una conexión objetiva como la tienen los otros grupos de interés cuya representación prevé la misma ley (impositores, fundadores y empleados). Vulnera así el precepto impug-

nado los criterios generales de participación que se deducen de la Constitución y, en particular, el art. 129.2 relativo a las formas de participación en la empresa y el 9.3 en cuanto supone una medida arbitraria e irrazonable. Para examinar estos argumentos es inevitable recordar algunas de las ideas ya expuestas reiteradamente. Las Cajas son entidades de carácter social y su calificación como empresas (y a éstas se refiere el art. 129.2) sólo puede hacerse con importantes matizaciones. Los intereses sociales implicados no son exclusivamente los que en ellos intervienen en forma directa. Con referencia concreta a los Ayuntamientos, debe tenerse en cuenta la vieja relación que tienen con las Cajas. Ya en el Decreto de 29 de junio de 1853, que, por cierto, las calificaba de establecimientos municipales de beneficencia, disponía que se establecieran Cajas en todas las capitales de provincia en que no las hubiera con sucursales en los pueblos de las mismas donde a juicio de los Gobernadores y de los Ayuntamientos pudieran ser convenientes. El mismo deber de promoción en las capitales y poblaciones más importantes imponía al Gobierno la Ley de 29 de junio de 1880. El Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929 se refiere a la colaboración en la obra social del Estado, Provincia y Municipio. Esta conexión entre Municipios como representantes de los intereses locales y el gobierno de las Cajas no resulta, contra lo que pretenden los recurrentes, arbitraria o absurda. Se refiere a los Municipios en que actúan, y en los que presumiblemente llevarán a cabo su obra social. No sólo, pues, como impositores, sino también como vecinos, tienen un interés en el funcionamiento de las Cajas los que lo sean de esos Municipios. En último término, los mismos recurrentes admiten que no sería contrario a la Constitución una participación «razonable» de los Ayuntamientos en los órganos de gobierno de las Cajas; pero consideran arbitrario el a su entender excesivo peso que se da a esa representación. Sin embargo, entrar en un enjuiciamiento de cual sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional. Particular hincapié hacen los recurrentes en la alegada inconstitucionalidad del art. 2.3, párrafo segundo, de la Ley impugnada. Dice ese precepto que en el caso de las Cajas de Ahorro fundadas por corporaciones locales, las entidades fundadoras acumularán a su participación la atribuida a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja de Ahorros. Ello supone que cuando la entidad fundadora sea una Diputación, un Ayuntamiento u otra entidad local, tendrá no sólo la representación que le corresponde como fundadora (un 11 por 100), sino también toda la correspondiente a todas las demás corporaciones municipales con derecho a ella, es decir, el 40 por 100, desapareciendo las otras representaciones locales. Ahora bien, ninguna justificación tiene que todos los Ayuntamientos en que actúa una Caja pierdan su representación porque la entidad fundadora sea otro Ayuntamiento o una Diputación o un Cabildo Insular. Esta falta de justificación supone, en este caso, un acto arbitrario por parte del legislador, que vulnera la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que establece el art. 9.3 de la Constitución. Y ello por dos razones. Una, porque supone una flagrante contradicción en el mismo sistema configurado por el legislador, que obliga a una participación considerable de los Ayuntamientos cuando el fundador de la Caja no es una Corporación local y la suprime cuando lo es. Y la segunda razón consiste en que, aun prescindiendo de si el art. 14 de la Constitución es aplicable a los entes públicos, lo cierto es que las corporaciones municipales son tratadas en forma radicalmente distinta sin motivo que lo justifique, y el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad aunque no encaje exactamente en la previsión del art. 14 de la Norma suprema. A ello hay que añadir que, en cuanto los Ayuntamientos están presentes en los órganos rectores de las Cajas en representación de los intereses colectivos de los vecinos, la norma aquí examinada acarrea también una vulneración del deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política,

económica, cultural y social que recoge el art. 9.2 de la Constitución, participación íntimamente ligada al pluralismo político consagrado como uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento jurídico en el art. 1 de la Norma suprema. La conclusión que se deduce de todo lo expuesto es que no puede prosperar la impugnación de los recurrentes del art. 2.3 de la LORCA, salvo en lo que se refiere a su párrafo segundo relativo a las Cajas fundadas por Corporaciones locales, que debe ser declarado inconstitucional, dejando de lado, por ahora, el juicio que desde otras perspectivas y, concretamente la del orden competencial fijado por la Constitución y los Estatutos, pueda merecer el conjunto de este artículo y que se considerará más adelante.

14. El sexto y último motivo de inconstitucionalidad alegado por los Diputados se refiere a la Disposición adicional segunda de la LORCA que a su entender vulnera el art. 96.1 de la Constitución. La Disposición impugnada establece que en el caso de las Cajas de Ahorro cuyos estatutos a la entrada en vigor de la Ley recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento y duración del mandato de los representantes de esta Entidad en los órganos de gobierno se regirá por lo que estuviese establecido en dichos Estatutos en fecha 17 de enero de 1985 (fecha en que se aprobó el proyecto de Ley), debiendo existir, en todo caso, al menos, un representante de cada uno de los otros grupos que componen dichos órganos. Los recurrentes impugnan este precepto en cuanto sería contrario al Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre España y la Santa Sede, sobre asuntos jurídicos, publicados en el Boletín Oficial del Estado de 15 de diciembre del mismo año. En su opinión, al suponer tal precepto una infracción de un convenio internacional, vulnera el art. 96.1 de la Constitución, ya que éste establece que los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados en España, formarán parte del Derecho interno, y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional. Pero la Ley impugnada no deroga, modifica o suspende cláusula alguna del Convenio con la Santa Sede citado. Lo que se discute por los recurrentes es si el contenido de la Disposición adicional segunda es o no contrario a lo previsto en el Convenio, es decir la adecuación de una norma legal a lo preceptuado por el tratado, que tiene también fuerza de ley en el ordenamiento interior. Ahora bien, el examen de esa supuesta contradicción no corresponde a este Tribunal y no procede, por tanto, entrar en el fondo de este motivo alegado por los recurrentes, ya que no puede considerarse vulnerado el art. 96.1 de la Constitución.

15. A diferencia del recurso interpuesto por el Comisionado señor Ruiz Gallardón, que se acaba de examinar, los presentados por la Junta de Galicia y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no impugnan la totalidad de la LORCA, sino un conjunto bastante numeroso de sus preceptos. Dado que en muchos casos las impugnaciones de ambos recurrentes coinciden en sustancia, parece más conveniente tratarlas siguiendo el orden de las disposiciones recurridas y analizar en cada una de ellas los motivos de inconstitucionalidad alegados tanto por la Junta como por la Generalidad. Pero antes de entrar en ese estudio es necesario hacer algunas observaciones generales y trazar criterios que puedan servir de guía en el examen de los preceptos impugnados. Salvo algunas excepciones, que se verán en su momento, el debate entre los recurrentes y el Letrado del Estado y la cuestión a decidir por este Tribunal se centra en determinar si una serie de normas de la LORCA tienen o no carácter básico. La discusión no recae, por tanto, sobre la validez de esas normas, pues aún las no declaradas básicas en esta Sentencia seguirán siendo aplicables en las Comunidades que no hayan asumido las correspondientes competencias o, en todo caso, como Derecho supletorio de las Comunidades (art. 149.3 de

la Constitución), sino sobre su vigencia como límite a las competencias de las Comunidades. Este Tribunal, una vez que ha sido requerido para ello, puede y debe proceder a la calificación del carácter básico o no de las normas, pues como se ha dicho anteriormente y ha reiterado varias veces este Tribunal, la noción de base ha de entenderse en sentido material y no formal, de manera que aunque el legislador puede y debe, y así lo ha hecho en la LORCA, calificar determinadas normas de básicas, corresponde a este Tribunal revisar esa calificación y decidir en último término sobre la cuestión.

16. El título competencial del Estado, para establecer las bases que contiene la LORCA, es, según se dice en la propia exposición de motivos de esta Ley y están de acuerdo todos los comparecidos, los que recogen el art. 149.1.11 de la Constitución como bases de la ordenación del crédito, y el 149.1.13, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Como también se ha dicho, no es aceptable la postura de los recurrentes, especialmente la de la Junta de Galicia, que distingue en la regulación de las Cajas dos ámbitos netamente separados: el organizativo y el crediticio. La competencia estatal se limitaría a este último y, por tanto, el Estado no podría dictar bases sobre organización. Ya se ha citado a este propósito la STC 1/1982, de 26 de enero, y basta con lo dicho en el fundamento jurídico 2.º de la presente Sentencia sobre el tema. Pero tampoco puede compartirse la opinión del Letrado del Estado para quien las bases tienen en materia organizativa una amplitud que permite una regulación detallada de esa organización para asegurar su homogeneidad en todo el territorio nacional. Como regla general, y de acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal, las bases deben garantizar la existencia en todo el 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. Este Tribunal ha tenido ocasión de aplicar esta doctrina en materia organizativa y, por tanto, próxima a la que aquí se discute, en su STC 137/1986, relativa a las ikastolas. En ella se dijo que en la configuración de los órganos de participación deben considerarse básicas las normas que prevén, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la Comunidad) y sus atribuciones esenciales. En ese marco, la composición concreta de un órgano determinado o el sistema de designación de sus componentes, incluso la previsión de participaciones adicionales, pueden considerarse opciones constitucionales concretas siempre que no den lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal. 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, como el catalán o el gallego, confieren a sus respectivas Comunidades competencias exclusivas en la materia, aunque sea con el límite del respeto a las bases estatales (art. 12.1.6 EAC y art. 30.1.5 EAG). Ciertamente, este Tribunal ha advertido que, 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: La inclusión en leyes cuyo objeto es establecer normas básicas de otras que por su detalle o por referirse a actos de ejecución no tienen ese carácter, aunque el legislador las califique de tales, no es sólo una deficiencia de técnica legislativa, en la que en principio este Tribunal no debe entrar, sino que perturba gravemente la claridad del ordena-

miento jurídico en materia tan importante cual es la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el caso concreto aquí examinado, los intereses generales que persigue la ordenación estatal vienen señalados en forma expresa en el preámbulo de la ley: Democratizar los órganos de gobierno de las Cajas, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz que deberá cumplirse con criterios estrictamente profesionales, y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado. Las normas de la LORCA deberán ser calificadas de básicas si se justifican por la necesidad de conseguir alguno de los objetivos que la misma LORCA les asigna. Ciertamente, podrá haber, en ocasiones, otros criterios para enjuiciar el carácter básico de una norma como, por ejemplo, el que su contenido sea totalmente obvio que haya de aplicarse en todas las Comunidades. Pero los antes indicados son los que constituyen la guía principal en la tarea que ahora debe llevarse a cabo examinando una a una las normas cuestionadas.

17. La Generalidad impugna el art. 1 de la Ley, que determina los órganos de gestión de las Cajas, no por su contenido literal, pues está de acuerdo en la enumeración que de dichos órganos hace el precepto (Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control), sino por su interpretación como cerrada y excluyente, de forma que la legislación de la Comunidad no pueda admitir otros órganos rectores, además de los previstos en la LORCA, y, concretamente, el Director general. El Letrado del Estado hace suya esa interpretación y sostiene que la exclusión del Director general obedece a la posición subordinada en que lo coloca la LORCA, respecto a lo que él llama «los verdaderos órganos de gobierno» y que son los tres recogidos en el precepto cuestionado. Esta posición subordinada forma parte, según el Letrado del Estado, de los extremos que son necesarios para asegurar la homogeneidad organizativa de las Cajas, por lo que el carácter exhaustivo de la enumeración de los órganos de gobierno que hace la LORCA tiene carácter básico. Como puede verse, la cuestión planteada consiste en determinar si dentro del esquema organizativo que con carácter básico puede establecer la ley estatal entra la determinación de los órganos rectores de las Cajas. Para resolverla hay que tener en cuenta que los órganos rectores son los que llevan la administración, gestión y representación de las Cajas y constituyen los centros de decisión de su política. El objetivo de democratizar los órganos de gobierno de las Cajas, que persigue la LORCA, justifica que esos centros de decisión estén formados por representantes de los intereses sociales que el legislador estatal ha considerado que deben estar presentes en ellas. Es evidente que los órganos enumerados en el art. 1 de la LORCA cumplen con esa finalidad, aunque no puede excluirse la posibilidad de que se configuren otros que también la satisfagan. Pero, en cambio, resulta justificado que de tales órganos rectores resulten excluidas personas con funciones exclusivamente técnicas, cuya importancia no se ignora, pues también atienden a la consecución de otra de las finalidades de la Ley cual es lograr una gestión eficaz, pero que no reúnen las condiciones de representatividad que requiere para los órganos rectores el esquema organizativo de las Cajas. Hechas las anteriores precisiones, puede afirmarse que el art. 1 de la LORCA es una norma básica.

18. El art. 2.3 de la LORCA es impugnado tanto por la Junta de Galicia como por la Generalidad por motivos, en sustancia, coincidentes y que pueden sintetizarse diciendo que, a juicio de los recurrentes, el citado precepto, al determinar cuáles son los intereses colectivos representados en la Asamblea General e incluso los porcentajes correspondientes a cada uno de ellos, establece una regulación exhaustiva de la materia y vacía de contenido las competencias autonómicas. Los recurrentes sostienen no sólo que el establecimiento rígido de porcentajes no es coherente con el con-

cepto de base, sino que tampoco lo es la fijación cerrada de los intereses sociales susceptibles de representación en la Asamblea. Para examinar esta cuestión desde la perspectiva competencial, que es la que aquí interesa, pues desde otro punto de vista se ha analizado antes (fundamento jurídico 13), conviene distinguir entre los dos aspectos que se acaban de indicar. Empezando por el último, es decir por la determinación de los intereses sociales que deben figurar en la Asamblea con independencia de los porcentajes que a cada uno se asignen, resulta que esa determinación debe obedecer a la finalidad democratizadora que persigue la Ley. Está por ello justificado que el legislador considere básico que determinados intereses colectivos estén representados en la Asamblea, y en este sentido la enumeración que contiene el art. 2.3 debe ser respetada por las Comunidades. Pero no resulta contrario a aquella finalidad que, además, una Comunidad Autónoma, atendiendo a sus peculiaridades, integre en la Asamblea a representantes de otros intereses sociales. Lo que no resultaría justificado es la incorporación de personas físicas a título individual, pues su exclusión parece congruente con el citado objetivo de democratización de las Cajas. En cuanto a la fijación de porcentajes rígidos para cada grupo de intereses, debe señalarse de entrada que una fijación de ese tipo no puede constituir norma básica para las Comunidades, especialmente para aquellas que, como la catalana y la gallega, tienen competencia exclusiva en la materia, aunque con el límite del obligado respeto a las bases de la ordenación del crédito y a las bases y coordinación de la planificación general de la política económica. Es cierto que la finalidad democratizadora, tantas veces citada, permite al legislador estatal establecer como básicas ciertas normas que aseguren su consecución. Así puede prevenir por medio de esas normas que un grupo alcance un dominio decisivo en la asamblea en perjuicio de los otros, o le cabe exigir que las representaciones correspondientes sean significativas, siempre que deje un margen también significativo para las diversas opciones autonómicas. El legislador podría, para alcanzar esos objetivos, fijar mínimos o máximos y acudir a otras medidas que estime apropiadas. De esta forma se garantizaría la finalidad democratizadora de la Ley, sin acudir a una regulación tan rígida como la prevista en el art. 2.3 aquí examinado, que vacía de contenido las competencias de las Comunidades y que es innecesaria para alcanzar aquella finalidad. Procede, en consecuencia, declarar que 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 enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos. Los recurrentes impugnan también con especial vigor el párrafo del art. 2.3 de la LORCA relativo a la acumulación por las Corporaciones locales fundadoras de la representación de las corporaciones municipales en que la Caja tenga abiertas oficinas; pero este párrafo ya ha sido examinado y considerado inconstitucional por las razones expuestas en el fundamento jurídico 13, por lo que no es necesario insistir aquí en el tema.

19. La Junta impugna el art. 3 de la LORCA (conjuntamente con el 4, 5, 6 y 9) por su carácter detallista y reglamentario, hasta el punto de que el inciso final del apartado primero de dicho art. 3 remite el procedimiento de designación de los representantes de las Corporaciones municipales «al procedimiento que se determine en las normas que desarrollen la presente ley», remisión que la Junta entiende referida a la potestad reglamentaria del Gobierno. Pero el precepto se limita a decir que los representantes en cuestión serán designados directamente por las propias Corporaciones, lo que parece obligado, y en cuanto a la remisión que contiene el inciso final, es de advertir, como señala el Letrado del Estado, que la Disposición final cuarta, 1, muestra que la remisión no debe entenderse hecha a la potestad reglamentaria del Gobierno y puede considerarse referida a la potestad de desarrollo de las Comunidades. Con esta

interpretación no resulta fundada la impugnación del precepto por la Junta. La Generalidad impugnó sólo el apartado dos de este art. 3 de la LORCA, que prohíbe a las Corporaciones locales fundadoras de las Cajas nombrar representantes en otras Cajas que actúen total o parcialmente en su mismo ámbito. La Generalidad lo tacha de inconstitucional en cuanto se le atribuye carácter básico siendo una regla de detalle propia de un reglamento que no se corresponde con el concepto material de base, ni se relaciona con la solvencia de las Cajas ni con la consecución de un orden económico unitario. Pero el precepto 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.

20. La Junta, como se ha dicho, impugna con el mismo argumento global del exceso de detallismo los artículos 4, 5 y 6 de la LORCA. En cuanto al art. 4, que también impugna la Generalidad, y que establece el sistema de elección de los consejeros generales representantes de los impositores, su lectura muestra que se eleva en él al rango de norma básica un sistema posible de elección, pero que no es el único razonable que puede establecerse. Ahora bien, un sistema de elección ha de reunir unas condiciones generales que garantice una verdadera representatividad y libertad del mecanismo de selección. Aseguradas esas condiciones, no se ve justificación suficiente para que las Comunidades no puedan escoger el sistema que estimen más conveniente. El precepto no es, pues, básico. El art. 5 establece el nombramiento directo de los representantes de las personas o entidades fundadoras. La norma puede considerarse básica entendiendo por nombramiento directo el que se lleva a cabo por los fundadores sin que pueda mediar una normativa estatal o comunitaria que imponga o condicione la forma de proceder a ese nombramiento, ello con independencia, claro está, del procedimiento para la identificación de dichos fundadores a que se refiere el último párrafo del art. 2.3 de la Ley. El art. 6 es también impugnado por la Generalidad en sus apartados 1.º y 2.º, relativos al mecanismo de elección de los consejeros representantes del personal. Respecto al apartado primero, cabe decir lo mismo que lo antes dicho sobre el art. 4; puede haber otros sistemas que no sean la elección por los representantes legales de los empleados y siempre que garanticen la representatividad y autenticidad de la elección serán igualmente válidos, con lo que a esta norma no se le puede atribuir el carácter de básica. En cuanto al apartado segundo, la prohibición de que los empleados de las Cajas puedan figurar como representantes de otros grupos sirve para garantizar la autonomía de cada uno de esos grupos y, en último término, la autenticidad de su representación, por lo que debe calificarse de básica. Más dificultades presenta el inciso final del párrafo según el cual «excepcionalmente» podrían acceder a la Asamblea General por el grupo de representantes de las Corporaciones locales. No puede compartirse en este punto la opinión del Letrado del Estado, para quien la excepción se explica por el principio de igualdad aplicable a todos los vecinos, pues el mismo razonamiento podría aplicarse a la igualdad de todos los impositores, sean o no empleados. La explicación de este inciso sólo puede buscarse, entendiendo que «excepcionalmente» significa «en casos excepcionales» y no supone, por tanto, una salvedad que permita sin más a los empleados ser designados consejeros por los Ayuntamientos. Así interpretado y teniendo en cuenta que la fijación de esos casos excepcionales corresponde a la legislación autonómica, puede considerarse como básica y no recorta indebidamente la competencia de las Comunidades, pues se limita a permitir que éstas, en ciertos casos concretos, puedan autorizar esa representación, aunque, como se ha dicho, tal posibilidad debe considerarse excepcional, aplicable sólo cuando esté justificada y sin que pueda afectar al principio antes indicado de la autonomía de cada grupo.

21. El artículo 7, lo impugna la Generalidad en cuanto fija los requisitos para ser consejeros y compromisarios, porque, a su entender y leído en conexión con la Disposición final cuarta, no permite a la legislación de la Comunidad imponer requisitos adicionales que aseguren una mayor vinculación de los consejeros y de los compromisarios que los elijan con las Cajas. Pero, como observa el Letrado del Estado, no es exacto que este artículo impida a las Comunidades exigir requisitos adicionales, siempre que se respeten los establecidos por la Ley del Estado. Esta interpretación es la correcta. La ley estatal puede prever unos requisitos generales para todo el Estado, de forma no exhaustiva, pues se trata de condiciones que han de asegurar la vinculación a las Cajas de los consejeros generales y la eficacia de su labor. Tampoco afecta al carácter básico del precepto la alegada contradicción entre el artículo 7.1 c) y el 7.2 respecto a la antigüedad que como impositores han de tener los representantes de ese grupo ni la remisión que hace el último de los preceptos citados a los estatutos de las Cajas. Lo primero, porque plantea un problema de interpretación de las normas sin relevancia constitucional, y lo segundo, porque se refiere a una cuestión ligada a la fijación del movimiento o saldo en cuenta que ha de ser determinado por las normas que desarrollen la ley, que pueden ser normas autonómicas. En consecuencia, el artículo 7.2 sólo es básico, con arreglo a una interpretación razonable del mismo, en exigir que ese movimiento o saldo en cuentas en el semestre anterior al sorteo sea de una cuantía determinada, pero no respecto a la cifra concreta de esa cuantía ni a su eventual revisión periódica. Con las precisiones indicadas, este artículo 7 puede calificarse de básico. Y lo mismo cabe decir del artículo 8, relativo a motivos de incapacidad o incompatibilidad de los consejeros generales, y que también impugna la Generalidad sustancialmente por los mismos motivos. El artículo 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.

22. El artículo 9 es impugnado tanto por la Junta como por la Generalidad, especialmente en lo que se refiere a la renovación de los consejeros. Hay que distinguir en este artículo la norma que fija en cuatro años la duración del cargo, las posibilidades de reelección y la regulación de la renovación de la Asamblea. Respecto al primer punto, es plenamente congruente con el propósito democratizador de la ley que se fije un plazo prudencial de duración en el cargo, y su fijación en cuatro años debe considerarse básico. En cuanto a la segunda cuestión, el citado propósito democratizador 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 artículo 9 debe ser considerada no básica. Respecto a la norma que impone la renovación de los consejeros por mitad, respetando la proporcionalidad de las representaciones que componen la Asamblea, debe afirmarse que es básica en cuanto exige la renovación parcial, ya que tiende a garantizar la continuidad del órgano, evitando cambios radicales en su composición en aras de la eficacia, pero no lo es en que la renovación se haga por mitad, pues otras alternativas garantizarían también el fin que persigue la norma.

23. El artículo 10, que se refiere a los supuestos de cese de los consejeros generales en sus cargos, es impugnado por la Generalidad no porque esté disconforme con su contenido, sino porque, a su juicio, las causas de cese en él señaladas son tan evidentes que calificarlas de normas básicas es vejatorio para las Comunidades, pues parece fundarse en que éstas actuarán irracionalmente al regular la materia. Según la Generalidad, el precepto impugnado vulnera, por ello, los artículos 2, 137 y concordantes de la Constitu-

ción. No se va, sin embargo, ni la representación de la Generalidad aclara, en qué consiste tal vulneración. En cuanto al carácter básico de este artículo de la LORCA, que es lo que realmente está en cuestión, es cierto que las causas de cese de los consejeros generales que enumera son indiscutibles (el fallecimiento, por ejemplo), pero en cuanto por eso mismo son de general aplicación no parece que el legislador estatal se haya excedido en sus competencias al calificarlas de básicas. El Letrado del Estado, por otra parte, señala que también el artículo 10 de la LORCA determina «la inconstitucionalidad de causas de cese sustancialmente divergentes» como la que contiene el 22.1 f) de la Ley Catalana 15/1985. Pero, naturalmente, esta es una cuestión ajena al presente recurso. Basta con señalar a este respecto que el tantas veces citado precepto 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.

24. La Junta impugna el artículo 12 en su totalidad, por entender que su contenido (clases, número, convocatorias y otros extremos de las Asambleas Generales) constituyen verdaderas normas reglamentarias y, aun a veces, normas propias del contenido de los estatutos de las Cajas. La Generalidad impugna sólo el párrafo tercero del apartado segundo, que prevé la asistencia a las Asambleas del Director General con voz, pero sin voto. Respecto a la impugnación global del artículo, es de señalar, como hace el Letrado del Estado, que, de acuerdo con la Disposición final cuarta, 3, no tiene carácter básico el apartado primero, salvo los párrafos 1.º y 4.º, y aun este último se limita a remitirse a las normas de desarrollo de la Ley, que, de manera expresa, la misma Ley [Disposición final cuarta, 1 c)] reconoce que son de competencia autonómica. Así, la impugnación ha de entenderse limitada a los párrafos primero y cuarto del apartado 1.º y al apartado 2.º. 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 artículo 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. En suma, este artículo, con las matizaciones expuestas, debe calificarse de básico.

25. Los artículos 13, 14, 17 y 20, referentes al Consejo de Administración, son impugnados globalmente por la Junta, por considerarlos excesivamente detallistas e impropios, por ello, de ser calificados como básicos. Del 13 se impugna en particular el apartado segundo, por fijar rigidamente el número máximo y mínimo de los vocales del Consejo de Administración; pero, como advierte el Letrado del Estado, esa norma no tiene carácter básico, según la Disposición final cuarta, tres, de la misma Ley. Si lo tiene el inciso del mismo apartado en que se establece que en el Consejo deberán existir representantes de los diversos grupos sociales presentes en la Asamblea, pues se trata de una norma destinada a garantizar la representatividad del Consejo. La Generalidad ataca sólo el apartado tercero de este artículo, relativo a la sustitución de los vocales que cesen durante su mandato y al nombramiento de vocales suplentes. No resulta que este mecanismo de sustitución sea el único posible ni que la norma esté justificada por razones de eficacia en la gestión ni en representatividad de los órganos rectores, por lo que no puede calificarse básica. El artículo 14, que establece la forma de llevar a cabo la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración, es directa consecuencia del artículo 2.3, relativo a la representación de los intereses colectivos en la Asamblea, y que ya fue examinado en su momento. Debe entenderse, por tanto, referido a los grupos y proporciones que se fijen en cada caso para la representación de dichos intereses, y en este sentido debe calificarse de básico. No lo es, en cambio, el mecanismo excesivamente detallado relativo a la forma y requisitos de proposición de candidatos y de elección. Por el contrario, es básica la norma que permite a los consejeros generales representar a las Corporaciones municipales o a los impositores designar como vocales del Consejo de Administración a terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad hasta un número de dos, pues tiende a reforzar la eficacia y profesionalidad en la gestión de las Cajas y a cumplir, en consecuencia, uno de los objetivos perseguidos por la LORCA. El artículo 16, que establece las causas de inelegibilidad de los vocales, es impugnado tanto por la Junta, como se ha dicho (especialmente en su apartado segundo), como por la Generalidad, porque oiera, a su entender, toda posibilidad de modular el régimen de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los vocales del Consejo que establece dicho precepto. Sin embargo, y como observa el Letrado del Estado, no es obligado el entender el precepto como excluyente, de forma que la legislación autonómica no pueda añadir otros requisitos o puntualizar los establecidos en la Ley estatal. Si se consideran así las normas de este artículo como determinantes de requisitos mínimos, pueden ser calificadas de básicas, pues van dirigidas a asegurar la eficacia de la gestión de las Cajas. La Junta impugna también los números 1 y 3 del artículo 17 de la LORCA. Respecto al número 1, relativo a la duración del mandato de los vocales del Consejo de Administración y a su reelección, es de aplicar aquí lo dicho al tratar de la regulación análoga que afecta a los consejeros generales: es básica la limitación a cuatro años del mandato, pero no son básicas las normas que se refieren a la reelección de dichos vocales. El artículo 17.3 establece que el procedimiento y condiciones para la revocación, reelección y previsión de vacantes de consejeros de Administración se determinará en las normas que desarrollen la Ley, sin que puedan efectuarse nombramientos provisionales. Dado que de la redacción del precepto no se deduce que las normas de desarrollo deba dictarlas el Estado y pueden ser, por tanto, atribuidas a las Comunidades en el ejercicio de sus competencias, 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. 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 econo-

mía nacional conozca el nombre de los administradores de las entidades de crédito. El artículo 20.2 es impugnado por la Junta en su totalidad, mientras que la Generalidad ataca sólo su párrafo tercero. La Junta entiende que el precepto impugnado es excesivamente detallado y reglamentista, pero, prescindiendo de momento del párrafo tercero, lo cierto es que contiene o reglas obvias (el Consejo se reunirá cuantas veces sea necesario para la buena marcha de la entidad) o normas permisivas de las que no puede decirse que conculquen las competencias de las Comunidades Autónomas. En cuanto al 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. El artículo 22.5, según el cual el Director General asistirá a las reuniones de la Comisión de Control cuando ésta lo requiera, con voz pero sin voto, es impugnado por la Generalidad por su supuesta conexión necesaria con los artículos 26 y 27. Pero, en realidad, la conexión ha de establecerse con lo dispuesto en el artículo 12.2, párrafo tercero, sobre la asistencia del Director General a las reuniones de la Asamblea. Las mismas razones que justificaban en ese caso la privación de voto al Director General y que no son aplicables, como se acaba de ver, a las reuniones del Consejo, lo son, en cambio, a las reuniones de la Comisión de Control: es ésta también un órgano representativo y no preferentemente técnico, y el Director General tienen este último carácter. Además, la Comisión de Control tiene por misión vigilar la actuación del Consejo de Administración, del que forma parte, como se acaba de decir, 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.

26. La Junta impugna el artículo 24, apartado 1.º, números 4, 5 y 6, en cuanto incluyen entre las funciones de la Comisión de Control diversos informes y propuestas al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comunidad Autónoma, porque tales comunicaciones directas entre el Ministerio y la Comisión vulneran, a su parecer, la competencia reglamentaria y ejecutiva de la Comunidad, y no se sujetan, además, a lo previsto en la Ley de Proceso Autonómico, cuyo artículo 2 prevé que la información que necesiten el Gobierno y las Cortes Generales debe recabarse de las Comunidades Autónomas. La impugnación no puede ser admitida. Como observa con razón el Letrado del Estado la existencia de funciones reservadas al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España justifican esta comunicación directa, sin que pueda alegarse en contra el artículo 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.

27. El artículo 26, que regula la designación y cese del Director General, es impugnado tanto por la Junta como por la Generalidad. Esta última, aunque no ataca lo que se indica en el primer párrafo del artículo sobre las condiciones de capacidad, preparación técnica y experiencia que ha de reunir el Director general, defiende que el resto de la regulación de su situación y funciones corresponde a las Comunidades Autónomas, porque no guarda relación con las bases de la economía, la ordenación del crédito o la solvencia de las Cajas. 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 que formula la Generalidad 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 artículo 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, pues este límite no está justificado por razones de eficacia en la gestión, únicas en que podría pensarse, ni hay motivo alguno para que la legislación autonómica no pueda fijar la edad que estime adecuada para tal fin. El artículo 27, impugnado también por la Generalidad, contiene normas sobre incompatibilidades del Director general y del Presidente del Consejo de Administración, si a éste se le hubiese asignado sueldo. El carácter básico de estas normas se explica por ser medidas encaminadas a garantizar su independencia y plena dedicación y, por tanto, la eficacia de su gestión, si bien han de ser consideradas como no excluyentes de otras que pudieran fijar con la misma finalidad las Comunidades Autónomas.

28. El artículo 30 es impugnado por la Junta por conexión directa con el 24, especialmente respecto a las funciones de la Comisión de Control señaladas en los apartados 4.º, 5.º y 6.º del último de los artículos citados. Pero, como señala el Letrado del Estado, la Comisión de Control a que se refiere el artículo 30 es un órgano de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, que constituye una organización supracomunitaria no sujeta a competencias autonómicas. La Generalidad impugna el artículo 31, que se refiere a la posible agrupación de Cajas por federaciones territoriales, en la medida en que esas federaciones tengan un ámbito exclusivamente autonómico, no en cuanto puedan abarcar Cajas de distintas Comunidades o puedan tener carácter supletorio respecto a aquellas Comunidades que no hagan uso de las competencias asumidas en la materia. Con referencia sólo al supuesto que plantea la Generalidad, la norma cuestionada debe considerarse básica en lo previsto no sólo en el número 1, que se limita a reconocer la posibilidad de que se formen federaciones de ámbito territorial, sino también en el número 2, que traza el esquema básico de tales federaciones declarando que estarán constituidas por el Consejo General y la Secretaría General, es decir, por un órgano representativo y otro ejecutivo, con independencia por supuesto de la denominación que se les dé. Las normas de los números 2 y 3 no son, por el contrario, básicas, ya que contienen regulaciones detalladas de esos órganos que no pueden imponerse con carácter obligatorio a las Comunidades Autónomas.

29. La Disposición adicional primera es impugnada tanto por la Junta como por la Generalidad. Pero antes de entrar en el fondo de esa impugnación conviene analizar, aunque sea brevemente, cuál es el verdadero objeto de las normas cuestionadas. A diferencia de las normas examinadas hasta ahora, la Disposición adicional primera no se refiere a la organización de las Cajas, sino que en ella se encuentran normas delimitadoras de competencias relativas a su actividad. Concretamente se establece en la Disposición impugnada que las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas serán ejercidas por el Estado y por las Comunidades con arreglo a la siguiente distribución competencial: Por el Estado, en todo el territorio nacional en las materias de su competencia «y en especial las relativas a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad», y sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad donde tengan su domicilio social; por las Comunidades, en las materias que sean de su competencia cuando las Cajas tengan su domicilio social en su territorio y para las actividades que se desarrollen en el mismo. Ahora bien, partiendo de la doctrina reiteradamente sentada por este Tribunal de que la atribución de competencias sólo puede llevarse a cabo por la Constitución y por los Estatutos y no por otras leyes

(salvo cuando la Constitución o los mismos Estatutos remitan a éstas), la verdadera cuestión que plantea esta Disposición es si la distribución de competencias que prevé es la que en materia de disciplina, inspección y sanción sobre Cajas de Ahorros resulta de la Constitución y de los Estatutos y, en particular, del Estatuto catalán y del gallego, pues Cataluña y Galicia son las Comunidades que han impugnado la Ley. En este aspecto hay que recordar que la Constitución no establece en forma expresa nada sobre la competencia en la materia y que todas las Comunidades la han asumido, con diversas modalidades, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Norma suprema, cuyo primer inciso establece que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos». El Estatuto de Cataluña confiere a la Generalidad competencia exclusiva sobre Cajas de Ahorro «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado... en los términos de lo dispuesto en los artículos 38 y 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». El Estatuto gallego, en su artículo 30.1.5, se expresa en iguales términos. De estos preceptos resulta que, respecto a las Comunidades Autónomas catalana y gallega, la competencia del Estado, por razón de la materia, se circunscribe a la fijación de las bases de la ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación económica (artículo 149.1.11 y 13 de la Constitución). Y las bases, como ya se ha dicho, son, en principio, las normas cuya aplicación es necesaria para asegurar la vigencia de un mínimo denominador común normativo, aunque excepcionalmente también pueden comprender una regulación más detallada de aspectos concretos e incluso actos de ejecución. Si confrontamos estos principios con lo previsto en la Disposición adicional primera, en su número 1, apartado 1.º, resulta que no es posible entender que la atribución de competencia al Estado por razón de la materia abarque todo lo relativo a las funciones de disciplina, inspección y sanción, ni siquiera respecto a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad. Dejando aparte los casos en que el Estado tenga una competencia exclusiva total (el sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad según el artículo 149.1.11, por ejemplo), que no ofrece problema, y con referencia sólo a los supuestos en que su competencia exclusiva se limita a la fijación de las bases, habrá que interpretar que las funciones de disciplina, inspección y sanción las podrá ejercer cuando en cada caso le correspondan porque deban ser considerados como base de la ordenación del crédito o como bases de la planificación general de la actividad económica o elementos de la coordinación de esa planificación general. Conviene, por último, advertir que las tres funciones aludidas no tienen la misma naturaleza. Las de inspección y sanción comprenden típicos actos de ejecución, mientras que la de disciplina, contra lo que opinan los recurrentes y admite el Letrado del Estado, es una potestad normativa. En efecto, por disciplina hay que entender, conforme a la legislación monetaria y crediticia general, la regulación de los deberes de las entidades de crédito impuestas por normas de obligado cumplimiento. El problema que con ellas se plantea, en relación con el concepto de bases, no es el que suscitan los actos de ejecución, sino el de precisar el grado de detalle a que pueden descender, pero tampoco este es un problema que pueda resolverse aquí con carácter general. Con estas salvedades, el apartado 1.º del número 1 de la Disposición examinada debe considerarse constitucional.

30. La Disposición adicional primera establece también, según se ha dicho, como criterio para la delimitación de competencias respecto a las actividades de las Cajas, el doble punto de conexión del territorio y del domicilio social. Las Comunidades sólo tendrán la competencia sobre disciplina, inspección y sanción respecto a las actividades que se desarrollen en su territorio y sean realizadas por Cajas que en él tengan su domicilio social. Respecto al criterio territorial nada hay que objetar.

Que las competencias de las Comunidades se circunscriben a su ámbito territorial ha sido afirmado por este Tribunal repetidas veces, y también en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, que el representante de Galicia cita en apoyo de la tesis contraria, aunque con la salvedad de que ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma; lo que no es aquí el caso, pues no se trata de repercusiones indirectas, sino del ejercicio directo de competencias. 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. Los Estatutos de Cataluña y Galicia no las limitan a las Cajas domiciliadas en su territorio. Ciertamente, las Leyes catalana y gallega sobre Cajas de Ahorro se refieren a las que tengan en su territorio el domicilio social (art. 1 de la Ley catalana 15/1985, de 1 de julio, y de la Ley gallega 7/1985, de 17 de julio), pero no cabe olvidar que el contenido de estas leyes se refiere casi exclusivamente a materias propias del estatuto personal y que, por otra parte, tampoco pueden ser atributivas de competencias ni supone la renuncia de las que correspondan a la Comunidad por la Constitución y los Estatutos, pues las competencias son inrenunciables. Sentado esto, 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 núm. 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.

31. Las cinco disposiciones transitorias son impugnadas por la Generalidad y la primera de ellas también por la Junta. Los motivos de impugnación pueden resumirse, de un lado, en el excesivo detalle de la regulación que prevé la adaptación de los Estatutos de las Cajas a la nueva Ley y, por otro, en la imposición de plazos para la adaptación y, en cierto modo, también a las Comunidades Autónomas para publicar el desarrollo de la misma (Disposición transitoria primera); todo lo cual haría que estas normas no pudieran tener carácter básico. Para resolver las cuestiones planteadas conviene distinguir en estas Disposiciones transitorias dos grupos de normas. Unas tienen por objeto establecer los plazos, que han de entenderse naturalmente como máximos, dentro de los cuales las Cajas deben ajustar sus Estatutos a lo establecido en las bases estatales respecto a su organización. Estas precisiones pueden calificarse de básicas, ya que se dirigen a que en un plazo prudencial las Cajas tengan un esquema común organizativo, teniendo en cuenta, además, como observa el Letrado del Estado, la interrelación entre las diferentes Cajas, a efectos, por ejemplo, de la nueva constitución de los órganos confederados. No puede invocarse como sustitutivo de esas previsiones de adaptación temporal el posible uso del Estado, en caso de incumplimiento de sus obligaciones o en el de actuación de éstas en forma que atenten gravemente al interés general de España, del artículo 155 de la Constitución, pues se trata de un medio extraordinario de coacción no apropiado para resolver los problemas normales que plantea la aplicación de nuevas normas en sustitución de otras antiguas. Otro grupo de normas tienen por objeto regular la organización de los órganos en la fase transitoria de adaptación a la nueva ley. Estas normas sólo podrán ser consideradas básicas cuando realmente se refieren a normas de organización que a su vez lo sean. Por esta razón no pueden considerarse básicas las previsiones del párrafo segundo de la Disposición transitoria cuarta, porque contiene una regulación excesivamente detallada respecto a la constitución

de la primera Asamblea General durante el primer año de aplicación de la Ley, ni la Disposición transitoria quinta, que recoge una limitación en la duración de los cargos de la Caja que ha sido calificada de no básica en esta misma Sentencia.

32. La Disposición final primera es impugnada por la Generalidad porque confiere al Gobierno una competencia de desarrollo de la que, a su entender, carece, al menos respecto de las Comunidades que han asumido competencias en la materia. La objeción, naturalmente, se dirige contra el carácter básico que tendrían los desarrollos reglamentarios en la materia. Pero como este Tribunal ya ha declarado, si bien la fijación de normas básicas después de la Constitución ha de hacerse preferentemente por ley, cabe complementar las normas legales con otras reglamentarias, cuando sea necesario para lograr la plena eficacia de las primeras. Esta Disposición no ha de ser entendida, por tanto, como una libre autorización al Gobierno para que imponga por reglamento las normas básicas que estime oportunas en ejecución de la Ley. Las normas reglamentarias serán o no básicas según su contenido y la valoración correspondiente habrá de hacerse caso por caso.

33. La Disposición final cuarta es impugnada en sus apartados uno y dos por la Generalidad. La Junta de Galicia, aunque en algún momento parece referirse a toda la Disposición, concreta su impugnación a su apartado dos. El apartado uno es atacado por la Generalidad en el sentido de que, a su juicio, sólo otorga a las Comunidades Autónomas facultades de desarrollo de tipo reglamentario, siendo así que las que tienen competencia exclusiva en la materia gozan de competencia de desarrollo legislativo con posibilidad, por tanto, de plasmar a través de leyes diversas opciones políticas dentro del marco de la legislación básica del Estado. Pero el número uno de la Disposición final cuarta puede ser interpretado en forma distinta. En él se dice que «las Comunidades Autónomas, en el marco de la normativa básica del Estado, de la que forma parte la presente Ley, y en el ámbito de sus competencias, podrán desarrollarla, y en especial» en las materias que allí se citan. De la lectura del texto se desprende la facultad de las Comunidades Autónomas para dictar normas que deberán respetar las bases, entre las que se encuentran, naturalmente, las contenidas en la Ley impugnada en cuanto sean reconocidas como tales en la presente Sentencia, pues no hace falta insistir una vez más en el concepto material de bases aceptado por este Tribunal. Por otra parte, la enumeración de los aspectos de la Ley en que cabe el desarrollo autonómico no es en absoluto exhaustivo, como lo revela la expresión «en especial» con que se refiere a ellos. Puede concluirse, por tanto, que este precepto no añade ni quita nada a las facultades de desarrollo de las Comunidades Autónomas, y que la única censura que cabe hacerles es que es superfluo. Más problemas suscita el número dos de esta Disposición final cuarta, en el que se dice que las normas a que se refiere el número anterior (es decir, las dictadas por las Comunidades Autónomas) se extenderán o adaptarán por el Consejo de Ministros cuando fuere necesario para regular las distintas materias relacionadas con las Cajas de Ahorro establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. De nuevo aparece no una norma básica, pues su finalidad no es establecer un común denominador normativo en todo el territorio nacional que sirva de límite a la potestad normativa de las Comunidades, sino una norma que atribuye al Estado una competencia: la de extender o adaptar, en ciertos casos, normas dictadas por las Comunidades Autónomas. Pero tan peculiar competencia no viene atribuida al Estado ni por la Constitución ni por los Estatutos. La facultad de adaptación o extensión por vía reglamentaria es una competencia que la LORCA no puede atribuir. En consecuencia, este precepto es inconstitucional, sin perjuicio de que el Estado, dentro de sus competencias, pueda dictar normas básicas a que deban ajustarse las Comunidades en el ejercicio de las suyas.

34. La Disposición final quinta es impugnada por la Junta por co-

nexión con la cuarta, sin más argumentación, y por la Generalidad, que examina por separado los dos párrafos de que consta. En el párrafo primero se dice que «a los efectos de la presente Ley, se entiende que las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad y para las actividades realizadas en el mismo». El texto, a pesar de su aparente simplicidad, presenta dificultades de interpretación. El primer problema que plantea es determinar a qué cuestiones de las relativas a las Cajas se refiere. Por una parte, la expresión «a los efectos de la presente Ley» parece limitar su alcance a lo que es el objeto confesado de la LORCA, es decir, a la regulación de los órganos rectoros de las Cajas y, por tanto, a su organización. Pero la mención de las «actividades» que se encuentra al final del párrafo parece conferirle un alcance más amplio, ya que la actividad no se encuadra en el concepto de organización. Dado que, como se ha visto, algunas normas de esta Ley y, en especial, las contenidas en la Disposición adicional primera, se refieren a las actividades de las Cajas y no a su organización, esta última interpretación no puede descartarse, por lo que conviene separar los dos supuestos al examinar la norma impugnada. 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 artículo 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. Se sigue así un criterio tradicional en nuestro Derecho, que recoge el artículo 9.11 en conexión con el 16.1 del Código Civil, de los que resulta que la ley personal para las personas jurídicas rige para todo lo relativo a la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución y extinción. No está de más recordar que el Estatuto de Cataluña, tras establecer el principio general de la eficacia territorial de las normas y disposiciones de la Generalidad y del Derecho civil catalán, indica que ello es así sin perjuicio de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal a otras normas de extraterritorialidad; y entre esas situaciones hay que incluir la organización de las personas jurídicas con arreglo a las normas de conflicto aplicables en todo el Estado. Respecto a las actividades de las Cajas a que se refiere el inciso final del párrafo primero de esta Disposición adicional, y puesto que las competencias que respecto a ellas cita la LORCA son las de disciplina, inspección y sanción, hay que remitirse a lo que se dijo al examinar la Disposición adicional primera. La norma es constitucional si se entiende en el sentido de que en ella se aplica el principio de territorialidad, usual para el ejercicio de las competencias autonómicas. Por el contrario, si para ese ejercicio se pretendiese acumular como puntos de conexión el territorio y el domicilio, la norma operaría, en último término, como atributiva de competencias al Estado, por lo que sería inconstitucional. En virtud del principio de la interpretación de las leyes conforme a la Constitución, debe entenderse, por tanto, este inciso en el sentido primeramente indicado y considerar todo este primer párrafo constitucional. 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 Ahorro siempre que el volumen de depósitos captados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma 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. Podría alegarse, y así lo hace el Letrado del Estado, que una Caja que capta fuera de su Comunidad más de la mitad de su pasivo desborda el ámbito de interés que justifica la asunción de competencias por su parte. Pero el interés en sí, como se ha dicho, no es un título para adjudicar competencias ni para limitarlas, salvo en los casos que la Constitución o los mismos Estatutos lo señalen. Así, por ejemplo, respecto a la competencia sobre fundaciones que aparece limitada en el Estatuto catalán (art.

9.24) a las que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña, o en el Gallego (art. 27.26), a las de interés gallego. Una limitación análoga no aparece en los Estatutos respecto a las Cajas de Ahorro y no puede considerarse sin más como implícita. Otra cosa es que el Estado pueda dictar normas básicas respecto a las Cajas que se encuentren en la situación prevista en el precepto impugnado, normas en las que podrá tenerse en cuenta el interés de las diversas Comunidades en que la Caja capte su pasivo o cualesquiera otra circunstancia que salvaguarde el interés general y la solidaridad de las diversas Comunidades afectadas. Pero el orden competencial respecto a la organización y a la actividad rigen también aquí con carácter general sin que resulte necesario recordar una vez más ese orden competencial. Por ello este párrafo debe calificarse de inconstitucional.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón en nombre de cincuenta y cuatro Diputados, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, y, en consecuencia:

A) Declarar inconstitucional y, por tanto, nulo el penúltimo párrafo del número tres del artículo 2; el apartado segundo del número uno de la Disposición adicional primera; el inciso «con domicilio social» del número dos de la misma Disposición adicional primera; el número dos de la Disposición final cuarta, y el párrafo segundo de la Disposición final quinta.

B) Declarar que no es inconstitucional el párrafo primero de la Disposición final quinta siempre que se interprete en los términos señalados en el fundamento jurídico 34 de esta Sentencia.

C) Declarar que no es básico el número tres del artículo 2 en los términos que se indicó en el fundamento jurídico 18 de la presente Sentencia; el artículo 4; el número uno del artículo 6; el número uno del artículo 9 en cuanto limita la reelección de los Consejeros generales; el número dos del mismo artículo 9 en cuanto impone la renovación por mitades de la Asamblea General; el número tres del artículo 13; el artículo 14 en cuanto establece el mecanismo relativo a la forma y requisitos de provisión de Consejeros Generales; el número uno del artículo 17 en cuanto limita la reelección de los Consejeros de la Administración; el último párrafo del número dos del artículo 20; el párrafo segundo del artículo 26 en lo que se refiere a la edad de jubilación del Director General; los números tres y cuatro del artículo 31, y las Disposiciones transitorias cuarta y quinta.

2.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

Voto particular que formula el Excmo. señor don Luis Díez-Picazo y Ponce de León en los recursos números 990, 991 y 1.007/1987.

He disentido de la mayoría, en la decisión de este asunto, en el punto en el que se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por don José Ruiz Gallardón en calidad de Comisionado de cincuenta Diputados y, en concreto, en la desestimación de los

motivos de inconstitucionalidad amparados en los artículos 34 y 38 de la Constitución, pues creo que los fundamentos jurídicos de la Sentencia de la que disiento no profundizan en los problemas que los motivos planteaban y no resuelven correctamente la cuestión. Mi disenso se refiere a aquellas Cajas de Ahorro que, por su origen, fueron de naturaleza jurídico-privada y no a aquellas otras que, por haber sido fundadas por Administraciones Públicas, merecieran la consideración de empresas públicas, pues respecto de estas últimas no hay nada especial que decir.

En mi opinión, la Ley enjuiciada acomete una vasta operación de traslación de los poderes de gestión de estas entidades a manos públicas, dejando intacto el régimen jurídico de su propiedad. No se establecen en abstracto los órganos que deben regirlas, sino que se establece, pormenorizadamente, la forma de reclutamiento, y de la interpretación global de la Ley se desprende que la posición dominante dentro de los órganos de gestión se entrega a las Corporaciones municipales, por donde resulta, en rigor una municipalización de Cajas de Ahorro que antes eran de carácter privado, por la vía del señalamiento de la formación de sus órganos de gestión.

Es verdad que este proceso se encontraba ya iniciado antes de la entrada en vigor de la Constitución y que había sido desarrollado por el Real Decreto 2290/1977, pero es verdad también que en ningún momento el citado Real Decreto había sido sometido a un juicio de constitucionalidad y, sobre todo, que existe una diferencia muy notable entre el citado Real Decreto y la Ley aquí enjuiciada, puesto que ésta lleva la presencia de los representantes de los intereses públicos hasta términos que les garantizan, por las cuotas que se les otorgan, lo que antes ha llamado una posición dominante.

Así planteadas las cosas, la relación de los problemas que plantea esta Ley con el artículo 38 de la Constitución, en la medida en que establece la libertad de empresa, resultan para mí evidentes, pues la libertad de empresa no es sólo la libertad de fundación de las empresas, sino también la titularidad del poder de autoorganización y de decisión.

La Sentencia de la que disiento, en su fundamento jurídico 12 reconoce, afortunadamente, que una operación como la descrita no podría ser llevada a cabo en entidades de otro tipo, pues admite que por regla general los poderes de decisión corresponden a los propietarios de la empresa, aunque liga innecesariamente esta clara idea con la del «riesgo de gestión». ¿Por qué, entonces, en el caso de las Cajas de Ahorro de fundación privada se llega a una conclusión distinta? Las argumentaciones que se dan para entenderlo así, me parecen insuficientes. Se encuentra, ante todo, la idea de que «en la atípica institución que es la Caja de Ahorro» no es posible que las decisiones las tomen los propietarios «dado que por su naturaleza carecen de propietarios». Lo que significa una consideración de las Cajas de Ahorro como una especie de *res nullius* o bienes mostrencos, conclusión a la que por mucha atipicidad que se quiera encontrar, no es posible llegar.

El segundo argumento, que tampoco es convincente, procede a una interpretación reductora del artículo 38 de la Constitución, entendiendo que tal precepto se refiere «a empresas privadas», es decir, «a organizaciones que tienen una finalidad de lucro». En mi opinión, el artículo 38 de la Constitución garantiza la libertad de empresa, cualquiera que sean las características de ésta y lo mismo si tiene o no finalidad de lucro. En definitiva se trata de que existan agentes económicos de carácter privado. Por empresa, en el sentido del artículo 38 de la Constitución, hay que entender toda organización estable de capital y trabajo, que ejercita habitual y profesionalmente actividades de carácter económico, en una economía de mercado. Por eso, no participo de la opinión de que a las Cajas

de Ahorro de origen privado no se les pueda reconocer el carácter de empresa privada.

Me parece además que una cosa son las restricciones legales de la libertad de organización, realizadas en atención a los intereses públicos (por ejemplo, la imposición de formas sociales a que la Sentencia se refiere) y otra cosa distinta, como señale al principio, es la traslación a manos públicas de los poderes de gestión.

Tampoco me parecen bien resueltos los problemas relacionados con el artículo 34 de la Constitución, referidos, esta vez, a las Cajas de Ahorro que fueran de origen fundacional. La tesis de la Sentencia (fundamento jurídico 6.º) es que la transformación sufrida por las Cajas no permite considerarse hoy como fundaciones en el sentido que la doctrina generalmente admida, y con ella el artículo 34 de la Constitución, da a este concepto. Esta tesis es difícil de compartir, puesto que las Cajas de Ahorro que hubieran sido inicialmente fundaciones no han dejado de serlo por muchas que hayan sido las transformaciones sufridas en su actividad. La Sentencia dice que el aspecto benéfico-social de las Cajas ha quedado oscurecido por la relevante función que tienen como entidades de crédito. Esta afirmación en la que existe alguna dosis de contradicción con la que después se hace para negarles la consideración de empresa, confunde la naturaleza y la estructura de la entidad como persona jurídica y la actividad a que ésta se dedica. Yo no creo que la naturaleza de las actividades a que la empresa se dedique modifiquen su estructura como personas jurídicas.

Tampoco me parece decisiva la idea que se expone al final del fundamento jurídico 6.º, donde se dice que la mayor parte de los recursos de que disponen, no proceden del fundador, sino que son recursos ajenos. Nada impide que una fundación se nutra con fondos distintos de los inicialmente aportados por el fundador ni que unos sean cuantitativamente mayores que los otros (por ejemplo, donativos, subvenciones, etc.). La afirmación olvida además que lo que en la Sentencia se llaman «recursos ajenos» no forman parte, en ningún caso, del capital de la fundación, sino que son rigurosamente pasivo de la misma.

Tampoco se puede compartir la idea de que las Cajas que se creen en el futuro, por la vía fundacional, no constituyen ejercicio del derecho de fundación reconocido en el artículo 34 de la Constitución. Para ello se vuelve a acudir (fundamento jurídico 9.º) a la idea de la utilización de los recursos ajenos que por lo ya dicho antes no me parece decisiva.

La relación de los problemas planteados en este asunto, en relación con el artículo 34 de la Constitución, respecto de aquellas Cajas de Ahorro que tengan un origen fundacional, se ve con más claridad, si uno se pregunta si la misma técnica de establecimiento y reclutación de los órganos de gestión se podría aplicar a todas las fundaciones en una Ley General de Fundaciones, que obviamente ha de ser contestada en sentido negativo. Es cierto que el artículo 34 de la Constitución no impide la intervención pública en las fundaciones, ni la clásica figura del «protectorado», para velar por el cumplimiento de los fines fundacionales. Mas una cosa es el establecimiento de un protectorado y otra distinta es lo que al principio llamaba la traslación de los poderes de gestión a manos públicas.

Finalmente, hay que señalar también que en relación con el artículo 34 de la Constitución existe algún problema cuando, en la Ley que nos ocupa, tras reconocerse la relevancia de los intereses que representan la voluntad fundacional, se admite la efectividad de éstos sólo en vida del fundador y concediéndoles además una cuota insignificante en relación con la abrumadora presencia municipal.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo

Recurso de inconstitucionalidad. Principio de seguridad jurídica. Régimen jurídico. Principio de territorialidad. Órganos de Gobierno. Asamblea General y Consejo de Administración. Representantes. Compromisarios. Consejeros. Nombramiento. Reelección. Cese. Incompatibilidades. Director General. Federaciones de Cajas de Ahorros. Disciplina. Inspección. Sanción. Estatutos. Reglamento. Adaptación.

A) Objeto

La sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos contra la totalidad de la Ley y en especial contra los artículos 1; 2.3; 3 al 10; 12 al 14; 16; 17; 20; 22; 24; 26; 27; 30; 31; Disposición Adicional 1ª y 2ª; Disposiciones Transitorias 1 a 5; Disposición Final 1ª, 4ª y 5ª y en general cualesquiera otros preceptos que por su carácter detallado y reglamentista no puedan ser considerados como básicos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros. Los recursos fueron promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; Don José María Ruiz Gallardón, Comisionado por 54 Diputados; y por la Junta de Galicia.

B) Antecedentes

La representación de la Generalidad de Cataluña estima que la regulación total y minuciosa que la Ley efectúa de los Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros es contraria al orden constitucional, sin que ello implique desconocer que las bases de la ordenación del crédito deben contener las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros. Al respecto se señala que la norma impugnada se refiere casi en su totalidad a cuestiones de organización interna, que ni afectan a la naturaleza de las entidades, ni a su situación específica en el sistema financiero.

Las bases tienen como finalidad asegurar un mínimo común denominador en el ámbito del Estado, a partir del cual las Comunidades Autónomas podrán establecer las peculiaridades que determinen, entendiéndose que tienen un alcance material, debiendo por tanto contener una regulación material efectiva del sector correspondiente, lo que determina que no puedan considerarse debidamente incluidas en las mismas normas de naturaleza procedimental como las relativas al funcionamiento de las Cajas de Ahorros. Igualmente se dejan fuera de las bases las actuaciones ejecutivas.

Se estima inconstitucional del mismo modo el criterio tomado como punto de conexión para fijar la competencia territorial, consistente en que las Cajas de Ahorros tengan su domicilio social en la Comunidad y que sus actividades se realicen en su ámbito, ya que con carácter general se considera que debe ser de aplicación la ley personal de la enti-

dad, y sólo excepcionalmente cuando los órganos autonómicos de la Comunidad de origen de la Caja de Ahorros no puedan ejercer sus potestades fuera de su propio ámbito en relación con las actividades materiales de éstas, será de aplicación el principio de territorialidad.

Por lo que se refiere a las concretas impugnaciones de la regulación de la administración, gestión y control de las Cajas que se confiere a una Asamblea General, a un Consejo de Administración y a una Comisión de Control se considera que, justificándose la competencia del Estado en materia de órganos rectores en la necesidad de garantizar la solvencia de las entidades, y resultando incompatible con la normativa catalana que incorpora a los órganos de gobierno la figura del Director General, se entiende violado el orden constitucional de competencias al no advertirse cómo la referida inclusión puede incidir en la solvencia de las Cajas o en última instancia en las condiciones esenciales que las caracterizan en el ámbito de las finanzas.

La regulación que efectúa la norma impugnada de los intereses colectivos en la Asamblea General se estima que excede el alcance de lo que se entiende debe ser básico, pues la normativa estatal de carácter básico debiera limitarse a exigir la presencia de ciertos sectores públicos, sectoriales o económicos, sin impedir la inserción de otros conforme a la opción que efectúen las Comunidades Autónomas de que se trate. Así se entiende que el señalamiento de sectores recogido en la norma impugnada no podrá ser exhaustivo, ni definitivo, ni tampoco los porcentajes de representación que en la misma se establecen, especialmente en cuanto a la referencia relativa al supuesto en que la entidad fundadora sea una Corporación Local y dicha Corporación sume a su representación la atribuida a las Corporaciones municipales donde la Caja tenga abiertas oficinas, y ello porque las citadas normas no afectan la solvencia en general y en especial en el último supuesto indicado se viola los principios democráticos y de representación local.

La previsión que prohíbe a las Corporaciones Locales fundadoras de las Cajas de Ahorros que operen total o parcialmente en el ámbito de otra Caja nombrar representantes en ésta, se considera que no afecta a la consecución del orden económico unitario, a la solvencia de las Cajas, ni se incluye en el concepto material de base.

La regulación de la forma de nombramiento de los representantes de los impositores consistente en que dichos

representantes sean elegidos por compromisarios elegidos a su vez por sorteo entre los impositores se estima que no es la única posible.

En cuanto al sistema de nombramiento de los representantes de los empleados de las Cajas que serán elegidos por los representantes legales de dichos empleados y que excepcionalmente podrán acceder a la Asamblea General por el grupo de representantes de las Entidades Locales se manifiesta que ni es básica ni afecta a la ordenación económica general.

La regulación de los requisitos para ser Consejero General se entiende que impide a las Comunidades Autónomas exigir mayores garantías de vinculación a las Cajas además de incurrir en contradicciones.

Por lo que se refiere a las reglas relativas a la duración del cargo de Consejero, reelección, cese y a la renovación de la Asamblea General, se considera que no es básico pues impone un criterio concreto en la materia sin relación con los parámetros que define la posición esencial de las Cajas en el sistema financiero.

La previsión de que el Director de la Caja asista a las reuniones de la Asamblea General con voz pero sin voto, así como del resto de las condiciones que ha de reunir el Director General o asimilado tampoco se estima que guarda relación alguna con las bases generales de la economía, la ordenación del crédito o la solvencia de las Cajas.

La regulación de la suplencia de los Vocales del Consejo de Administración en caso de cese o revocación; de la provisión de Vocales del Consejo de Administración; y de las causas de incompatibilidad para el ejercicio del referido cargo, se entiende que no deja el más mínimo resquicio para el desarrollo por la normativa autonómica.

La regulación con carácter básico de las federaciones de las Cajas de ámbito territorial se considera inconstitucional por no precisarse que se refiere a federaciones pertenecientes a diferentes Comunidades Autónomas.

La atribución de funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España en las materias competencia del Estado y en especial las relativas a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad se indica que supone asunción de competencias de ejecución desconociendo el orden constitucional de competencias, ya que en principio las mismas en los ámbitos referidos corresponden a la Generalidad de Cataluña y sólo excepcionalmente al Estado.

Por lo que se refiere a los supuestos de ejercicio de competencias de disciplina, inspección y sanción de Cajas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su domicilio social, atribuido a autoridades estatales se estima que la norma estatal es excesivamente amplia e indeterminada, máxime cuando en materia de disciplina y sanciones

a las Cajas no se puede producir extraterritorialidad dado que el sujeto sancionado reside en el mismo territorio que la autoridad sancionadora.

La regulación de la adaptación de los estatutos y reglamentos de las Cajas vigentes en el momento de publicación de la norma impugnada se entiende que es excesivamente detallista y agota la totalidad de las materias.

La autorización al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley impugnada se considera que le atribuye una competencia de la que carece al menos para todo el territorio nacional.

La regulación de las competencias autonómicas de desarrollo de la norma impugnada es contraria al orden constitucional de competencias al limitar las competencias autonómicas en materia de Cajas de Ahorros.

La limitación de las competencias de las Comunidades Autónomas a las Cajas que tengan su domicilio social en ellas para las actividades realizadas en las mismas, se entiende contraria al orden constitucional de competencias, considerando que el punto de conexión debe ser el domicilio social salvo para aquellas potestades que materialmente no puedan ejercerse fuera de la Comunidad.

Por lo que se refiere a la previsión de que el Estado asumiera todas las competencias sobre Cajas de Ahorros siempre que el volumen de depósitos captados fuera del territorio de su domicilio social exceda del 50% se estima que adolece del vicio señalado en el párrafo anterior, lesionando el principio de seguridad jurídica dado lo mutable del criterio tomado en cuenta.

A su vez el recurso de 54 Diputados populares considera inconstitucional la totalidad de la Ley por desconocer la doctrina constitucional sobre la legislación básica, que declara que las bases son una noción material y no formal que dependen por tanto de su contenido. Igualmente se entiende que las bases han de reducirse a la formalización de los principios o criterios básicos o generales que han de ser desarrollados por la legislación autonómica, pudiendo de forma excepcional estar las bases contenidas en normas de rango reglamentario, extremos éstos desconocidos por la norma impugnada que responde a un concepto formal, como se infiere de su excesiva minuciosidad, que en modo alguno atiende a la noción de mínimo común denominador, vaciando de contenido por tanto las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas.

Se entiende que no se respeta el contenido esencial del derecho de fundación. Al respecto se señala la naturaleza privada de las Cajas de Ahorros, sea cual sea su origen, lo que determinará que la función administrativa en su ámbito ha de reducirse a velar para que se cumpla la voluntad fundacional y se consigan los fines de interés general.

La Ley impugnada se entiende que vulnera el límite anterior y lesiona la autonomía organizativa de las fundaciones

en la medida en que establece una regulación imperativa con todos los aspectos organizativos.

Igualmente se considera que se desconocen las competencias exclusivas que en materia de fundaciones han asumido diferentes Comunidades Autónomas.

Tampoco se estima respetado el derecho a la libertad de empresa en la medida en que revistiendo las Cajas también el carácter de empresas se desconoce igualmente la libertad organizativa y de funcionamiento que deben tener para poder competir en el marco de la economía de mercado.

Por último se considera violada la previsión constitucional relativa a la promoción por los poderes públicos de las diferentes formas de participación en la empresa, que se entiende de aplicación a las Cajas de Ahorros, en relación con la interdicción de la arbitrariedad, en la medida en que el sustrato que debe verse representado en las Cajas en atención a la pluralidad de intereses que ha de reflejarse no puede venir definido por la voluntad del legislador, sino por su conexión objetiva con los intereses de la Caja, tal cual es el caso de fundadores, impositores y personal de la misma, debiendo existir autonomía en las Comunidades Autónomas para organizarlas, que se considera violada por la rígida atribución de porcentaje a las Corporaciones Locales en cuyo término tengan abierta oficina las Cajas. Dicho reparto se extiende a los otros órganos rectores. Igualmente se considera inconstitucional la imposición de la presencia de Consejeros Generales y de administración designados por los Ayuntamientos, así como por la situación de privilegio reconocida a las Corporaciones Locales fundadoras.

Se entiende ilícita la atribución de un porcentaje desmesuradamente superior al reconocido a los fundadores o al personal, adoleciendo de desigualdad de trato, arbitrariedad, falta de razonabilidad y proporcionalidad, máxime cuando la representación de los Ayuntamientos es decisiva para el gobierno de las Cajas, respecto de las que cualquier modificación de estatutos, reglamentos y la disolución o fusión de la entidad exige una mayoría de dos tercios, o en su caso pudiera constituirse en minoría de bloqueo.

Por lo que se refiere a la atribución de la mayoría de los puestos de la Asamblea General y del Consejo de Administración, a la Corporación Local fundadora, con la consiguiente desaparición de la restante participación municipal se estima un caso de arbitrariedad legislativa y de violación del principio de igualdad de trato.

En cuanto al caso de Cajas de Ahorros cuyos estatutos a la entrada en vigor de la Ley recojan como fundadora a la Iglesia Católica, disponiendo que el nombramiento y duración del mandato de los representantes de dicha entidad en los órganos de gobierno de las Cajas se regirán por el estatuto de 17 de enero de 1985, debiendo existir al menos un representante de cada uno de los otros grupos que componen esos órganos, se considera que infringe el régimen estatutario propio de las personas jurídicas de Derecho Canónico reconocido por el Acuerdo del Estado con la Santa

Sede y por tanto contraviene la Constitución al infringir un convenio internacional.

La representación de la Xunta de Galicia entiende que las Comunidades Autónomas pueden regular las materias correspondientes de acuerdo con sus Estatutos siempre que esa regulación no afecte a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los españoles, entendiendo en tal sentido que las normas organizativas que no proyectan una regulación "ad extra" son de competencia autonómica.

El Estado se considera que tiene competencia sobre las bases de la ordenación del crédito y sobre la coordinación de la actividad económica correspondiendo a las Comunidades Autónomas que las hayan asumido, la referente a los aspectos subjetivos u organizativos de las Cajas de Ahorros, es decir de los intereses sociales y económicos autonómicos que han de estar representados en la Asamblea General, razón por la que se considera inconstitucional la Ley impugnada al regular dicho extremo.

De igual vicio adolecen los preceptos que se refieren a los Consejeros Generales, Consejo de Administración y Comisión de Control así como al Director General, como cuestiones vinculadas a aspectos organizativos y sin relación por lo menos directa, con la actividad crediticia.

Por lo que se refiere a la asunción por el Estado de competencias de política financiera y de solvencia y seguridad se considera inconstitucional dado que se extiende a funciones ejecutivas.

La representación del Estado por contra entiende que conforme a la jurisprudencia constitucional las bases de la ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los distintos intermediarios financieros como los relativos a la actividad de tales intermediarios, incluidas entre ellas las Cajas de Ahorros, debiendo considerarse que las competencias autonómicas sobre estas últimas se enmarcan en las bases y ordenación de la actividad económica general.

En línea con lo anterior se señala que la necesaria relación entre todos los intermediarios financieros se vería obstaculizada si su estructura y organización interna no tuviesen en todo el territorio nacional el denominador común de las bases estatales, entendiendo que ya que se parte de la naturaleza fundacional de las Cajas y de su carácter de intermediarios financieros, la regulación de la configuración estructural de las mismas es competencia estatal.

Por lo demás se considera que la regulación contenida en la Ley impugnada es susceptible de desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que las bases puedan contener regulaciones tan exhaustivas como sea preciso para asegurar la uniformidad plena de la legislación en el territorio nacional, siendo posible que las bases se contengan en normas de rango reglamentario.

Por otra parte se indica, partiendo de la naturaleza fundacional de las Cajas, que las fundaciones reclaman una intervención del Estado, más intensa cuanto mayor haya sido la mutación social en relación con las previsiones del fundador, como es el caso de las Cajas, que social y jurídicamente se encuentran alejadas de su inicial configuración fundacional.

Por lo que se refiere al carácter empresarial de las Cajas y su progresiva asimilación a los Bancos, además de abundar en el argumento anterior, no puede eludirse que su configuración como empresas lo es con un carácter "sui generis" en cuanto carecen de una finalidad lucrativa y el destino final de sus rendimientos se ve afectado por unas dedicaciones generalmente predeterminadas, que en última instancia justifica la intervención pública en su organización.

En cuanto a la participación de las Corporaciones Locales en la Asamblea General se considera que es el legislador el llamado a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, sin que pueda inferirse ninguna restricción de la Constitución para grupos concretos de ciudadanos o preferencias por razón de un interés personal o directo que haya de deducirse en cada caso de la naturaleza de las cosas.

Por lo que a las Cajas fundadas por la Iglesia Católica se refiere se estima correcta la referencia a los vigentes estatutos de las mismas, debiendo entenderse tal remisión sin perjuicio de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

C) Fundamentos jurídicos

1. Bases

Las bases de la ordenación del crédito comprenden 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.

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 al Tribunal Constitucional, 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.

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.

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.

2. Derecho de fundación

Las Cajas, sea cual sea su origen, son antes de carácter social.

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. Al respecto debe considerarse que ni siquiera acudiendo al concepto de fundación-empresa, acuñado por la doctrina alemana, resultaría claro que el mismo encajase en el derecho de fundación recogido en la Constitución.

Por otra parte afirmada por los recurrentes la autonomía estatutaria, entendida como potestad de las Cajas para darse sus propias reglas de organización debe señalarse al respecto que la organización de las Cajas no deriva en modo exclusivo del carácter fundacional de la entidad, ya que habiéndose transformado la inicial actividad crediticia de carácter benéfico realizada por las Cajas en una actividad crediticia sometida a las leyes de mercado, en ningún caso puede desconocerse el régimen que les resulte aplicable en virtud de la legislación reguladora de la actividad crediticia y de los intermediarios financieros.

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.

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.

3. 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 carecen de propietarios.

Se trata, en todo caso, de entidades sin fin de lucro, lo que ciertamente no responde al concepto tradicional de empresa.

Las Cajas son entidades de carácter social y su calificación como empresas (y a éstas se refiere el artículo 129.2 de la Constitución) sólo puede hacerse con importantes matices.

4. Articulado de la LORCA

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. En este sentido puede afirmarse que la enumeración de los órganos de gobierno contenida en la norma impugnada tiene el carácter de una norma básica.

La determinación de la representación de los intereses colectivos es básica en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, ya que toda Comunidad Autónoma, atendiendo a sus peculiaridades puede integrar en la Asamblea a representantes de otros intereses sociales, si bien en ningún caso podrá llegar a incluirse a personas físicas a título individual, y no es básico el artículo en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos. La finalidad democratizadora permite al legislador estatal establecer normas básicas que aseguren su consecución, v.gr. evitar alcanzar por un grupo un dominio decisivo mediante la fijación de mínimos o máximos.

Por lo que se refiere a la participación de los Ayuntamientos en los órganos de Gobierno de las Cajas, se señala que entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional.

Al respecto se indica que ninguna justificación tiene que todos los Ayuntamientos en que actúe una Caja pierdan su representación porque la entidad fundadora sea otro Ayuntamiento o una Diputación o un Cabildo Insular. Esta falta de justificación supone, en este caso, un acto arbitrario por parte del legislador, que vulnera la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que establece el art. 9.3 de la Constitución.

La disposición sobre designación de representantes de las Corporaciones Municipales 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 considerarla como básica entendiendo que la remisión que la misma realiza a las normas de procedimiento que se dicten en su desarrollo; sea entendida como una remisión a la potestad reglamentaria de la Administración competente.

Por lo que se refiere al sistema de elección de los consejeros generales representantes de los impositores, se eleva al rango de norma básica un sistema posible de elección, pero que no es el único razonable que puede establecerse: Un sistema de elección ha de reunir unas condiciones generales que garantice una verdadera representatividad y libertad del mecanismo de selección. Aseguradas esas condiciones, no existe justificación suficiente para que las Comunidades no puedan escoger el sistema que estimen más conveniente. Por ello no se trata de una disposición básica.

Por lo que al nombramiento directo de los representantes de las personas o entidades fundadoras se refiere la norma puede considerarse básica entendiendo por nombramiento directo el que se lleva a cabo por los fundadores sin que pueda mediar una normativa estatal o comunitaria que imponga o condicione la forma de proceder a ese nombramiento, ello con independencia, claro está, del procedimiento para la identificación de dichos fundadores que se prevé en la norma.

Por lo que respecta a la impugnación del mecanismo de elección de los consejeros representantes del personal, se señala que puede haber otros sistemas que no sean la elección por los representantes legales de los empleados y que siempre que garanticen la representatividad y autenticidad de la elección serán igualmente válidos, por lo que a esta norma no se le puede atribuir el carácter de básica.

Por lo que se refiere a la prohibición de que los empleados de las Cajas puedan figurar como representantes de otros grupos se señala que sirve para garantizar la autonomía de cada uno de esos grupos y, en último término, la autenticidad de su representación, por lo que debe calificarse de básica. Más dificultades presenta el inciso final del párrafo según el cual "excepcionalmente" podrían acceder a la Asamblea General por el grupo de representantes de las Corporaciones Locales. La referencia a que será "excepcionalmente" se indica que significa "en casos excepcionales" y no supone, por tanto, una salvedad que permita sin más a

los empleados ser designados consejeros por los Ayuntamientos. Así interpretado y teniendo en cuenta que la fijación de esos casos excepcionales corresponde a la legislación autonómica, puede considerarse como básica por no recortar indebidamente la competencia de las Comunidades, pues se limita a permitir que éstas, en ciertos casos concretos, puedan autorizar esa representación.

La regulación de los motivos de incapacidad o incompatibilidad de los Consejeros Generales es básica 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.

Respecto a las posibilidades de reelección, en el supuesto de renovación de los consejeros, se estima constitucional la declaración de básica de la norma que fija un plazo prudencial de duración del cargo, cuatro años. Por otra parte 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 en tal sentido debe ser considerada no básica. Por lo que se refiere a la norma que impone la renovación de consejeros por mitad, respetando la proporcionalidad de representaciones, es básica en cuanto impone la renovación parcial, pero no lo es en cuanto a la previsión de que la misma se haga por mitad.

La regulación de las causas de ceses de los Consejeros Generales no supone que las mismas sean exhaustivas, como implícitamente reconoce el mismo Letrado del Estado, y 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.

Por lo que se refiere a la regulación de las Asambleas Generales (clases, número, convocatorias, etc.) debe tenerse en cuenta, en lo que respecta a la distinción según la cual las Asambleas Generales podrán ser ordinarias y extraordinarias, que se 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. La regulación de las normas de publicidad de las convocatorias, debe considerarse también básica, 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, 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. La parte relativa a los quórum de asistencia y de voto, es también básica, 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 el precepto impugnado, que han de considerarse como mínimos y no como rigidamente obligatorios. La previsión 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.

La previsión que establece que en el Consejo de Administración deberán existir representantes de los diversos grupos sociales presentes en la Asamblea, se trata de una norma destinada a garantizar la representatividad del Consejo y por ello tiene carácter básico.

Al respecto en cuanto al mecanismo de sustitución de vocales no resulta que sea el único posible ni que la norma esté justificada por razones de eficacia en la gestión ni en representatividad de los órganos rectores, por lo que no puede calificarse de básica.

La regulación de los grupos y proporciones que se fijan en cada caso para la representación de dichos intereses, conforme a lo dicho debe calificarse de básica. No lo es, en cambio, el mecanismo excesivamente detallado relativo a la forma y requisitos de proposición de candidatos y de elección. Por el contrario, es básica la norma que permite a los consejeros generales representar a las Corporaciones municipales o a los impositores designar como vocales del Consejo de Administración a terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad hasta un número de dos, pues tiende a reforzar la eficacia y profesionalidad en la gestión de las Cajas y a cumplir, en consecuencia, uno de los objetivos perseguidos por la LORCA.

En cuanto a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los vocales del Consejo no es obligado el entender el precepto como excluyente, de forma que la legislación autonómica no pueda añadir otros requisitos o puntualizar los establecidos en la Ley estatal. Si se consideran estas normas como determinantes de requisitos mínimos, pueden ser calificadas de básicas, pues van dirigidas a asegurar la eficacia de la gestión de las Cajas.

Por lo que se refiere la regulación relativa a la duración del mandato de los vocales del Consejo de Administración y a su reelección resulta de aplicación lo señalado respecto de los consejeros generales.

En cuanto a la regulación del procedimiento y condiciones para la revocación, reelección y provisión de vacantes de Consejeros de Administración de conformidad con las normas de desarrollo de la ley, en tanto en cuanto no predetermine que dichas normas haya de dictarlas el Estado 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.

La previsión de 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.

En cuanto a la previsión relativa a que 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, no implica 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.

Por lo que se refiere a la Comisión de Control, hay que tener en cuenta que la misma 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 que además se trata de un órgano representativo y no preferentemente técnico.

La existencia de funciones reservadas al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España justifican la comunicación directa con la Comisión de Control.

Por lo que respecta a la designación y cese del Director General debe señalarse que siendo el mismo 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 se prevén, normas que establecen un mínimo de requisitos para dicho nombramiento y cese, y que nada impide que las leyes autonómicas fijen otras adicionales. Por esta razón tienen carácter básico, al igual que la previsión de la ratificación del nombramiento de Director por la Asamblea, si bien no de su cese cuando lo decreta el mismo Consejo. No puede considerarse, en cambio, como básica, la determinación de la edad de jubilación a los sesenta y cinco años, pues este límite no está justificado por razones de eficacia en la gestión, únicas en que podría pensarse, ni hay motivo alguno para que la legislación autonómica no pueda fijar la edad que estime adecuada para tal fin.

Por lo que se refiere a la posible agrupación de Cajas por federaciones territoriales, la norma cuestionada debe considerarse básica en lo previsto no sólo cuando se limita a reconocer la posibilidad de que se formen federaciones de ámbito territorial, sino también cuando se traza el es-

quema básico de tales federaciones declarando que estarán constituidas por el Consejo General y la Secretaría General, es decir, por un órgano representativo y otro ejecutivo, con independencia por supuesto de la denominación que se les dé. Por el contrario, la restante regulación detallada de esos órganos no puede imponerse con carácter obligatorio a las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la atribución de competencias relativas a las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas que serán ejercidas por el Estado y por las Comunidades con arreglo a la siguiente distribución competencial: por el Estado, en todo el territorio nacional en las materias de su competencia "y en especial las relativas a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad", y sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad donde tengan su domicilio social; por las Comunidades, en las materias que sean de su competencia cuando las Cajas tengan su domicilio social en su territorio y para las actividades que se desarrollen en el mismo; se señala que partiendo de la doctrina reiteradamente sentada por el Tribunal Constitucional de que la atribución de competencias sólo puede llevarse a cabo por la Constitución y por los Estatutos y no por otras leyes (salvo cuando la Constitución o los mismos Estatutos remitan a éstas), la verdadera cuestión que plantea este precepto es si la distribución de competencias que prevé es la que en materia de disciplina, inspección y sanción sobre Cajas de Ahorro resulta de la Constitución y de los Estatutos y, en particular, del Estatuto catalán y del gallego, pues Cataluña y Galicia son las Comunidades que han impugnado la Ley.

Dejando aparte los casos en que el Estado tenga una competencia exclusiva total (el sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad), que no ofrecen problema, y con referencia sólo a los supuestos en que su competencia exclusiva se limita a la fijación de las bases, habrá que interpretar que las funciones de disciplina, inspección y sanción las podrá ejercer cuando en cada caso le correspondan porque deban ser consideradas como base de la ordenación del crédito o como bases de la planificación general de la actividad económica o elementos de la coordinación de esa planificación general. Conviene, por último, advertir que las tres funciones aludidas no tienen la misma naturaleza. Las de inspección y sanción comprenden típicos actos de ejecución, mientras que la de disciplina, es una potestad normativa, ya que en efecto, por disciplina hay que entender, conforme a la legislación monetaria y crediticia general, la regulación de los deberes de las entidades de crédito impuestas por normas de obligado cumplimiento. El problema que con ellas se plantea, en relación con el concepto de bases, no es el que suscitan los actos de ejecución, sino el de precisar el grado de detalle a que pueden descender, pero tampoco éste es un problema que pueda resolverse aquí con carácter general. Por todo ello esta regulación se considera constitucional.

Por lo que se refiere a la delimitación de competencias respecto a las actividades de las Cajas y en cuanto al criterio territorial se estima que nada hay que objetar, si bien no es aceptable, en cambio, la determinación del domicilio so-

cial de la Caja acumuladamente al territorio como punto de conexión para la atribución de dichas competencias de disciplina, inspección y sanción. Debe considerarse inconstitucional la previsión que 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. 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.

Por lo que respecta a la previsión que establece que en el caso de las Cajas de Ahorros cuyos estatutos a la entrada en vigor de la Ley recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento y duración del mandato de los representantes de esta Entidad en los órganos de gobierno se regirá por lo que estuviese establecido en dichos estatutos en fecha 17 de enero de 1985 (fecha en que se aprobó el Proyecto de Ley), debiendo existir, en todo caso, al menos, un representante de cada uno de los otros grupos que componen dichos órganos; se mantiene que la Ley impugnada no deroga, modifica o suspende cláusula alguna del Convenio con la Santa Sede, sin que el examen de la supuesta contradicción entre el precepto recurrido y el Convenio citado corresponda al Tribunal Constitucional y sin que, por tanto, pueda considerarse vulnerado el art. 96.1 de la Constitución.

En relación a las disposiciones transitorias que tienen por objeto establecer los plazos, que han de entenderse naturalmente como máximos, dentro de los cuales las Cajas deben ajustar sus Estatutos a lo establecido en las bases estatales respecto a su organización; estas precisiones pueden calificarse de básicas, ya que se dirigen a que en un plazo prudencial las Cajas tengan un esquema común organizativo, teniendo en cuenta, además, como observa el Letrado del Estado, la interrelación entre las diferentes Cajas, a efectos, por ejemplo, de la nueva constitución de los órganos confederados. No puede invocarse como sustitutivo de esas previsiones de adaptación temporal el posible uso del Estado, en caso de incumplimiento de sus obligaciones o en el de actuación de éstas en forma que atenten gravemente al interés general de España, del art. 155 de la Constitución, pues se trata de un medio extraordinario de coerción no apropiado para resolver los problemas normales que plantea la aplicación de nuevas normas en sustitución de otras antiguas. Otro grupo de normas tienen por objeto regular la organización de los órganos en la fase transitoria de adaptación a la nueva Ley. Estas normas sólo podrán ser consideradas básicas cuando realmente se refieren a normas de organización que a su vez lo sean.

La regulación que prevé que las Comunidades Autónomas, en el marco de la normativa básica del Estado, de la que forma parte la LORCA, y en el ámbito de sus competencias, podrán desarrollarla, incluso atribuyéndoseles facultades de desarrollo de tipo reglamentario, debe entenderse que habrá de ser ejercida con respeto a las bases, entre las que se encuentran, naturalmente, las contenidas en la Ley impugnada en cuanto sean reconocidas como tales en la Sentencia comentada, pues no hace falta insistir una vez más en el concepto material de bases aceptado por la jurisprudencia constitucional. Igualmente ha de considerarse que, la enumeración de los aspectos de la Ley en que cabe el desarrollo autonómico no es en absoluto exhaustiva, como lo revela la expresión "en especial" con que se refiere a ellos. Puede concluirse, por tanto, que este precepto no añade ni quita nada a las facultades de desarrollo de las Comunidades Autónomas, y que la única censura que cabe hacerle es que es superfluo. Más problemas suscita la Ley cuando dice que las normas a que se refiere el número anterior (es decir, las dictadas por las Comunidades Autónomas) se extenderán o adaptarán por el Consejo de Ministros cuando fuere necesario para regular las distintas materias relacionadas con las Cajas de Ahorros establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. De nuevo aparece no una norma básica, pues su finalidad no es establecer un común denominador normativo en todo el territorio nacional que sirva de límite a la potestad normativa de las Comunidades, sino una norma que atribuye al Estado una competencia: la de extender o adaptar, en ciertos casos, normas dictadas por las Comunidades Autónomas. Pero tan peculiar competencia no viene atribuida al Estado ni por la Constitución ni por los Estatutos. La facultad de adaptación o extensión por vía reglamentaria es una competencia que la LORCA no puede atribuir. En consecuencia, este precepto es inconstitucional, sin perjuicio de que el Estado, dentro de sus competencias, pueda dictar normas básicas a que deban ajustarse las Comunidades en el ejercicio de las suyas.

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

En cuanto al párrafo que 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 Autónoma en la que tenga su domicilio exceda del 50 por 100", supone una norma atributiva de competencia que no resulta ni de la Constitución ni de los Estatutos.

Sentencia 148/1988, de 14 de julio. Recurso de amparo. Ejecución hipotecaria (BOE 24 agosto 1988) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 864/1987, interpuesto por doña Yal Marga Cánovas Caraveras, representada por el Procurador de los Tribunales don Juan García Manrubia, y tras el fallecimiento de éste, por la Procuradora doña Carmen Hija Martínez, y asistida del Letrado don José Bailño Silva, contra Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona de fecha 14 de mayo de 1987. Han sido partes el Ministerio Fiscal y don Ildefonso Perales Serrano y doña María del Carmen Ríos de la Higuera, representados por el Procurador don José Antonio Vicente-Arche Rodríguez y asistidos del Letrado don Modesto Uopis de Aysa, y Ponente, el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el día 19 de junio de 1987, registrado en este Tribunal el día 22, el Procurador de los Tribunales don Juan García Manrubia interpone, en nombre y representación de doña Yal Marga Cánovas Caraveras, recurso de amparo contra el Auto de 14 de mayo de 1987 de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, que dejó sin efecto el Auto dictado el 17 de marzo de 1986 por el Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de dicha ciudad, acordando la nulidad de los autos 1.738/1984, sobre ejecución hipotecaria.

2. La demanda se fundamenta en los siguientes hechos:

a) En documento privado de fecha 28 de junio de 1976, la hoy demandante adquirió a la Sociedad «Can Toda, Sociedad Anónima», el piso tercero, primera, de la finca núm. 6 de la calle Miguel y Badia de Barcelona. La Sociedad vendedora había constituido sobre el referido inmueble hipoteca a favor de la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares, señalándose en la misma como domicilio del deudor para requerimientos y notificaciones la propia finca hipotecada, y para los titulares adquirentes, en su caso, la de sus respectivos departamentos.

b) En el Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de Barcelona se siguió procedimiento ejecutivo del art. 131 de la Ley Hipotecaria a instancia de la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares, tramitado con el núm. 1.738/1984. La citación y requerimiento de pago a la recurrente, en su condición de tercer poseedor, se hizo en el núm. 10 de la calle Miguel y Badia de Barcelona, por lo que se siguió todo el procedimiento de ejecución sin haberse previamente oído, dictando el Juzgado Auto de aprobación de remate y adjudicando el piso hipotecado a don Ildefonso Perales Serrano.

c) Con fecha 8 de enero de 1986, la recurrente presentó escrito ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de Barcelona; solicitando que se dejase sin efecto el lanzamiento del piso en cuestión,

se le mantuviese en la posesión del mismo y se acordara la nulidad de todo lo actuado hasta la fecha por falta de requerimiento de pago. En Auto de 27 de febrero de 1986, el Juzgado decretó la nulidad de todo lo actuado en el proceso de ejecución desde el día 17 de diciembre de 1984, fecha del requerimiento de pago fallido, acordando la práctica de un nuevo requerimiento a la recurrente y a su esposo, en su domicilio real, sito en el núm. 6 de la calle Miguel y Badia de Barcelona.

d) La representación de don Ildefonso Perales Serrano, adjudicatario del piso, formuló recurso de apelación contra el anterior Auto ante la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona. Por Auto de 14 de mayo de 1987, la Sala estimó el recurso interpuesto y dejó sin efecto el recurrido, así como la declaración de nulidad de las actuaciones, al considerar que el Auto de aprobación de remate en el proceso de ejecución hipotecaria del art. 131 de la Ley Hipotecaria es análogo a una Sentencia, por lo que conforme al art. 240.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, no cabe la declaración de nulidad de actuaciones, sino que la reclamación de nulidad ha de hacerse en el juicio declarativo ordinario regulado en el art. 132 de la misma Ley Hipotecaria. Formulado por la hoy demandante de amparo recurso de súplica contra el anterior Auto ante la misma Sala, no fue admitido a trámite en providencia de 26 de mayo de 1987.

3. La representación de la recurrente considera que el Auto dictado por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, al declarar la nulidad de actuaciones anteriormente decretada, vulnera el derecho a obtener la tutela judicial efectiva del art. 24 de la C.E., pues el único argumento que da la Sala es que la nulidad ha de acordarse antes de dictar Sentencia, equiparando por analogía el Auto de remate con una Sentencia, subordinando así el derecho constitucional a la no indefensión al precepto normativo previsto en el art. 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En otro orden de cosas, considera que la necesidad de requerir de pago a tercer poseedor es obvia, puesto que es contra quien realmente se dirige el procedimiento hipotecario, por lo que, al no haberse efectuado el requerimiento de pago, se le ha causado indefensión, no bastando con el mero cumplimiento formal del requerimiento, sino que es preciso que el órgano judicial asegure en la medida de lo posible su efectividad real.

En consecuencia, solicita de este Tribunal que reconozca el derecho de la solicitante a que como propietaria y perjudicada se le requiera de pago en su domicilio y, en consecuencia, anule las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento del art. 131 de la Ley Hipotecaria, incluida la adjudicación judicial del inmueble, desde la diligencia negativa de requerimiento practicada por el Juzgado de Primera Instancia en fecha 17 de diciembre de 1984, para que pueda liberar sus bienes mediante el pago de la cantidad adeudada, así como el Auto de 14 de mayo de 1987 de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 de la LOTC, pide la suspensión en la ejecución del Auto recurrido para evitar el perjuicio irreparable de la pérdida del hogar familiar para la recurrente.

(1) Corrección de errores BOE 7 noviembre 1988.

4. Por providencia de 8 de julio de 1987, la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional, acordó admitir a trámite la presente demanda de amparo y formar la correspondiente pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión de la ejecución del acto recurrido. Asimismo, se requiere a la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia de Barcelona y al Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de dicha capital, para que remitan, respectivamente, testimonio del tomo de apelación núm. 404 de 1986, y del procedimiento hipotecario núm. 1.738/1984, interesándose al propio tiempo se emplaze a quienes fueron parte en mencionados procedimientos para que en el plazo de diez días puedan comparecer en este proceso constitucional.

5. Por Auto de 22 de julio de 1987, la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional acuerda la suspensión solicitada del Auto de la Sección Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona en procedimiento hipotecario núm. 1.738/1984-3.⁶

6. Por providencia de 9 de diciembre de 1987, la Sección Cuarta acuerda tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por el Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de Barcelona y Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, así como por personado y parte, en nombre y representación de don Ildelfonso Perales Serrano y doña María del Carmen Ricos de la Reguera, al Procurador don José Antonio Vicente-Arche Rodríguez.

Al mismo tiempo, se concede un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a los Procuradores señores García Manrubia y Vicente-Arche Rodríguez, para que, con vista de las actuaciones, formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

7. El Fiscal, en escrito presentado el 7 de enero de 1988, entiende que el actor centra el recurso de amparo, en que no se ha practicado el requerimiento al deudor exigido en el procedimiento de ejecución del art. 131 de la Ley Hipotecaria, en su domicilio, lo que produjo que no tuviera conocimiento ni del procedimiento ni del requerimiento.

El reconocimiento de la violación constitucional y su reparación, realizada de manera acertada por el Juzgado de instancia, si llega a ser confirmada por la Audiencia, habría restaurado el derecho fundamental, sin necesidad de acudir a la vía de amparo. La resolución de la Audiencia tiene unos fundamentos que no pueden ser compartidos porque, el hacerlo, supone aceptar la efectividad de la violación, y obliga a la parte a acudir al proceso declarativo, solución no aceptable, como expresamente reconoce la propia resolución de apelación. La violación subsistiría, en base a una razón procesal, por lo que el Tribunal no da respuesta a la pretensión de fondo, es decir, la declaración de nulidad y no entra en su conocimiento, por una causa que supone una interpretación restrictiva del derecho fundamental de acceso al proceso.

La Audiencia fundamenta su resolución en la interpretación de un término procesal «Sentencia definitiva», empleado por la LOPJ, que no admite dicha interpretación, ni por el contenido de dicho término ni por el supuesto fáctico contemplado por la citada Ley. La interpretación realizada por el Tribunal de apelación, se hace sin tener en cuenta los principios interpretativos constitucionales de facilitar, en todo momento, el acceso al proceso y el mantenimiento a ultranza del derecho de defensa y contradicción, sin atender a criterios formalistas y por no hacerlo así se perpetúa la violación del derecho fundamental del art. 24.1 de la Constitución, sin lograr su restauración.

Por ello, se interesa del Tribunal Constitucional, dicte Sentencia estimando la demanda de amparo.

8. Don José Antonio Vicente-Arche Rodríguez, Procurador de los Tribunales y de don Ildelfonso Perales Serrano y doña María del Carmen Ricos de la Reguera, en escrito presentado el 5 de enero de 1988, comienza sus alegaciones diciendo que el domicilio señalado por la Mercantil «Can Toda, Sociedad Anónima», para la práctica de notificaciones es efectivamente el de la finca hipotecada, sin que sea exigible efectuarla en todas y cada una de las fincas hipotecadas, bastando pues se haga en el inmueble donde figuran los distintos departamentos, y sin que pueda desprenderse la obligación de practicarla en cada piso si no consta la subrogación en el débito hipotecario del nuevo adquirente de la finca, especialmente al no constar la existencia de aquel nuevo adquirente.

Añade que la Caja acreedora ninguna noticia tiene de la sujeta titularidad de la demandante de amparo, ni ésta aparece como persona que paga recibo alguno, sino que es su marido quien al parecer realiza determinados pagos, sin que conste la subrogación de ninguno de ellos en el préstamo, ni la notificación hecha a la acreedora de la voluntad de subrogación o de la adquisición de la finca.

Lo que si resulta de dichos documentos, es el conocimiento de la recurrente de la existencia de la hipoteca, incluso de que la reclamación de la misma se hallaba en la asesoría jurídica de la Caja, a pesar de lo cual no tuvo cuidado de observar diligencia alguna para evitar la ejecución de la hipoteca.

Entiende esta parte que los Autos dictados por el Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de Barcelona, el 27 de febrero y 17 de marzo de 1986, adolecan de graves defectos jurídicos, pero que no es misión de este procedimiento ni competencia del Tribunal analizar la validez o invalidez intrínseca de tales resoluciones, sino por el contrario, determinar si en el procedimiento se ha violado a la demandante alguno de los derechos que le reconoce la Constitución, concretamente el de la tutela judicial efectiva, en forma que le haya producido indefensión imputable al órgano que ha conocido del procedimiento y que la haga acreedora del amparo solicitado.

Así, añade, la cuestión se concreta, en que la demandante afirma debía habersele requerido de pago a ella, aunque se le hubiera requerido también a la Mercantil «Can Toda, Sociedad Anónima». Evidentemente, esto no es así, la existencia del contrato privado de compraventa surte efectos entre las partes que lo suscribieron, y no así frente a terceros ajenos al mismo. Asimismo, la inscripción en los registros públicos de los derechos reales es en nuestro sistema voluntario, si bien, es el que no inscribe su derecho, pudiendo hacerlo, el que debe sufrir los perjuicios derivados de su negligencia. La sujeta compradora tenía desde el principio conocimiento de la existencia de la hipoteca, que cuidó la Caja de inscribir, en cambio no tuvo el cuidado de inscribir su derecho de propiedad ni tan siquiera de elevar a público su documento de compraventa. Ello sin duda le reportaría beneficios, tales como ahorro del pago de honorarios, impuestos y arbitrios, pero también los perjuicios derivados de su no acceso al Registro de la Propiedad que sólo ella debe soportar.

Por otra parte, dice la demandante que la Caja tenía conocimiento de la nueva adquisición, lo cual no es cierto, a lo más, puede decirse que la Caja tenía conocimiento de que el señor Angel Peñaranda Dozmán pagaba recibos girados contra «Can Toda, Sociedad Anónima».

El adjudicatario de la finca la ha adquirido en virtud del procedimiento seguido para la ejecución de un título hipotecario inscrito en el Registro de la Propiedad. Dicho procedimiento ha concluido, se ha adjudicado la finca, la hipoteca de que traía causa ha sido cancelada en el Registro de la Propiedad.

Es evidente de que es un tercero de buena fe, amparado por el procedimiento y el Registro, y que no puede ser desposeído de lo que ha adquirido conforme a Derecho.

Por el contrario, la demandante de amparo no tuvo la mínima diligencia para que pudiera ser oída en el proceso de ejecución que por otra parte carece de fase contradictoria, y, sin embargo, conocía la existencia de la hipoteca y conocía que ésta se hallaba en fase de ejecución por los servicios jurídicos de la Caja de Ahorros, no obstante todo lo cual, nada hace para evitar la prosecución del procedimiento en su contra y sólo al final se acuerda de Santa Bárbara.

En su virtud, solicita que se dicte Sentencia por la que se deniegue el amparo solicitado por doña Yal Marga Cánovas Caravera, con imposición de las costas ocasionadas en este procedimiento.

9. Doña Carmen Hijosa Martínez, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de doña Yal Marga Cánovas Caravera, en escrito presentado el 25 de febrero de 1988, alega que habiéndose conferido por la Sala el trámite de vista en estas actuaciones y ante el impedimento de poder hacerlas dentro del plazo conferido, por fallecimiento del anterior Procurador señor García Manrubia, según se informó al tener conocimiento de tal evento a este Tribunal, da por reproducidos y reitera todas y cada una de las alegaciones, hechos y fundamentos jurídicos del recurso de amparo y pieza separada de suspensión de ejecución formuladas por esa parte ante este Tribunal.

10. Por providencia de 4 de julio de 1988, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conviene recordar, siquiera sea sumariamente, el desarrollo de los hechos. Se iniciaron éstos por un proceso de ejecución judicial sumario regulado por el art. 131 de la Ley Hipotecaria, promovido por la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorro de Cataluña y Baleares, para la realización del préstamo hipotecario concedido a la Sociedad Anónima «Can Toda», y referido aquel proceso, por lo que al caso afecta, a una de las viviendas construidas por esa Sociedad Anónima en la calle Miguel y Badia, núm. 10 de Barcelona. En la escritura de préstamo e hipoteca se señaló como domicilio del deudor para requerimientos y notificaciones la propia finca hipotecada (un bloque de viviendas), y para los titulares adquirentes, en su caso, la de sus respectivos departamentos.

Uno de esos «departamentos» o vivienda fue o había sido adquirido por la aquí recurrente, en virtud de documento privado de fecha 26 de junio de 1978, es decir, seis años antes de la iniciación del proceso, señalado como piso tercero, primera, de la finca de la citada calle, bien que sin elevarlo a escritura pública ni, por tanto, practicando asiento o inscripción en el Registro de la Propiedad.

No habiéndose hecho el previo requerimiento notarial al deudor, se solicitó por la Caja ejecutante el judicial, practicándose, sin resultado, en el señalado en la escritura, calle Miguel y Badia, núm. 10, domicilio del representante de la Sociedad Anónima constructora, y luego otra diligencia, días más tarde, en el mismo número y calle, entendiéndose con un vecino, sin que la actora ejecutante señalara otro, pese a la providencia en la que se ordenó que se le diera traslado y conocimiento de la primera diligencia «negativa» de requerimiento, y no obstante, constar tanto en el documento privado aludido, como en la escritura de préstamo hipotecario que la finca en cuestión no podía ser más que el piso tercero, puerta primera, del bloque 2, aunque estuviera sin precisar el número de policía de la ca-

lle, que más tarde se fijó como 6. Importa también reseñar que documentalmente consta, y así lo hace también el Juez en el Auto que acordó la nulidad de esas diligencias, teniéndolo como probado, que la Caja ejecutante conocía la adquisición del piso, percibiendo, a través del marido de la compradora que lo abonaba en la Caja, las mensualidades correspondientes al préstamo hipotecario.

2. Seguido el proceso de ejecución sin conocimiento y audiencia de la adquirente (tercer poseedor en la terminología legal) y aquí actora, por ésta se insta del Juez ejecutor la nulidad de actuaciones, ante la posibilidad de verse desposeída de la vivienda mediante el requerimiento judicial instado por el adjudicatario en subasta del piso.

El Juez, fundado en la falta de requerimiento de pago (reglas 3.ª y 5.ª del art. 131 de la L.H.), y al amparo de las normas contenidas en los arts. 7.3 y 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el art. 24.1 de la C.E., acuerda practicar nuevo requerimiento en el domicilio real y, tras consignarse la cantidad debida, decreta la nulidad de todas las actuaciones a partir de la diligencia fallida de 17 de diciembre de 1984 (Autos de 27 de febrero y 17 de marzo de 1986). Este último Auto, que mantenía el anterior, es apelado y revocado, dejándolo sin efecto, por el de la Sala Tercera de la Audiencia Territorial de 14 de mayo de 1987.

3. La razón decisiva de esa revocación en la instancia reside en que el art. 240.2 de la LOPJ permite la anulación de los actos procesales nulos de pleno Derecho, de oficio, oídas las partes, pero siempre y en tanto no hubiera recaído Sentencia definitiva, y como el Auto de aprobación del remate (y consiguiente adjudicación al mejor postor) tiene ese carácter por su analogía con la Sentencia, ya que pone fin al proceso y transfiere la finca a tercero de buena fe, es claro para dicha Sala que no procedía la declaración de nulidad. «Si es cierto -dice en su resolución la Sala- que el Auto de aprobación del remate que, en el proceso de ejecución hipotecaria, regula la regla 17 del art. 131, no es equiparable a una resolución de tal naturaleza» (la Sentencia definitiva), «existe, sin embargo, entre ellas, a estos efectos, una cierta analogía...»

Este argumento, decimos, es el decisivo, ya que la propia Sala acepta los hechos base del Auto que revoca -ya descritos-, así como la necesidad de los acuerdos de nulidad en los supuestos de vicios o defectos sólo subsanables con ese remedio, ante el absurdo de continuar un trámite a sabiendas de la existencia de un defecto que vicia el proceso y evitar así el dispendio de un juicio declarativo, según palabras del Auto de dicha Sala.

Se ha dicho ya que el Auto revocado del Juez de Primera Instancia se basó para decretar la nulidad de actuaciones a partir del requerimiento fallido, en la circunstancia de no haberse practicado el requerimiento de pago en la forma establecida en las reglas 3.ª y 5.ª del art. 131 de la Ley Hipotecaria, y para «evitar la situación injusta de desposeer sin audiencia alguna a los actuales ocupantes (la recurrente y su esposo), adquirentes del piso», otorgándoles así, pues, la tutela judicial efectiva, sin indefensión, que se hubiera claramente producido al ser desposeídos sin haber sido citada la adquirente, privada de la posibilidad de su defensa en el juicio o proceso de ejecución.

4. No se explya el Auto o Autos citados en más razonamientos de legalidad, relativa a las normas hipotecarias que rigen ese peculiar procedimiento, teniendo sin discusión a la recurrente en el concepto de tercer poseedor al que alude el art. 131 de la Ley Hipotecaria para imponer, bien a la parte previamente (regla 3.ª, 3.ª), bien al Juez (regla 5.ª) la necesidad de requerirlo «para que pueda, si le conviene, intervenir en la subasta o satisfacer antes del remate el

importe del crédito y de los intereses y costas en la parte que esté asegurada con la hipoteca de su finca». Certo es que dicha recurrente o tercer poseedor era dueña por documento privado, sin constancia en el Registro y, mal podía, pues, el Juez acordar su requerimiento no constando su existencia en la certificación registral que el Juez ha de reclamar al Registro (regla 4.ª), pero también lo es que ese requerimiento previo era carga de la Entidad ejecutante, conforme se infiere de la regla 3.ª, 3.ª, cuando se refiere «al tercer poseedor de las fincas en el caso que éste hubiere acreditado al acreedor la adquisición del inmueble», circunstancia concurrente en el caso, es decir, el conocimiento por la Caja ejecutante de la asunción hipotecaria o sustitución en la deuda –adquisición en compraventa– por la recurrente, quien abonaba, por sí y por su marido, las cuotas mensuales a dicha Caja.

Desaparece así, por tanto, el argumento básico que ahora en este recurso, y antes, adujera el matrimonio adjudicatario del piso, relativo a la ineficacia del título adquisitivo de la recurrente –documento privado– que, al no constar en el Registro, no podía perjudicar su derecho. Y también, preciso es añadirlo, justificándose así la correcta anulación de actuaciones acordadas por el Juez de Primera Instancia, en cuanto con ello salvaguardó el derecho de la interesada a defenderse en juicio, del que fue privada al no ser notificada de la existencia del proceso ni requerida de pago en el domicilio perfectamente identificable, si la Caja ejecutante hubiera procedido de buena fe, ya que era manifiesta la condición de interesada y de posible parte de aquélla.

Estas consideraciones son, por lo demás, implícitamente aceptadas por el Auto de la Audiencia, que revoca el del Juez. Y en este sentido, por tanto, es innecesario estudiar con más detalle –y decidir al respecto– el tema que propone la recurrente en torno de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, causada por la falta de citación y requerimiento, en cuanto que en la instancia se produjo la restauración de ese derecho, en principio violado, violación que, en su caso, sólo podría producirla el subsecuente Auto de la Audiencia.

Hay que atenerse, por consiguiente, al otro elemento de la demanda que solicita el amparo, es decir, a la valoración constitucional del Auto revocatorio de la Audiencia, que constituye, en realidad, el verdadero nudo de la cuestión, porque es, en la aplicación de la legalidad, con su metodología, el que viene a establecer una situación que sería la causante de la denunciada vulneración del derecho constitucional en juego.

5. Dicho Auto impugnado del Tribunal *ad quem*, como se ha visto, se funda, para revocar el del Juez, en la limitación de los poderes de éste para decretar *ex officio* la nulidad de actuaciones (art. 240.2 LOPJ), límite que este precepto establece referido al tiempo, es decir, a la posibilidad de hacerlo, pero sólo «antes de que hubiera recaído Sentencia definitiva», dejando a las partes la facultad de instar la nulidad por omisión de requisitos esenciales por medio o por la vía de los recursos establecidos en la Ley (art. 240.1).

No se trata ahora, en este proceso constitucional, de resolver el delicado y complejo problema que ese tope temporal y procesal establece, sobre todo teniendo en cuenta que esa restricción de la LOPJ se funda en el respecto a la cosa juzgada que nace con la Sentencia definitiva y, por tanto, y también, al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.).

Lo que está en juego es si la aplicación de ese precepto (240 LOPJ), operada por el Auto de la Audiencia en cuestión, cumple o no el presupuesto siempre exigible del respecto al derecho constitucional reconocido en el art. 24.1 de la Constitución, es decir, si con ese Acuerdo judicial se ha impedido o no el acceso de la interesada re-

currente al proceso en curso y a defenderse en el mismo, derecho que, como se ha visto, le correspondía como parte e interesada en concepto de tercer poseedor de una finca hipotecada y adjudicada a tercero, sin conocimiento e intervención de aquélla, por no haber sido citada ni requerida de pago, como legalmente correspondía.

Desde ese enfoque, pues, hay que precisar que lo que el Auto impugnado hace es una aplicación análoga de la norma restrictiva. No aplica sin más el art. 240.2 de la Ley, sino que extiende su eficacia o vigor a un supuesto de hecho que el de la norma no prevé, supuesto semejante que es el fundamento de la analogía, cuya aplicación autoriza el art. 4.1 del Código Civil cuando haya «identidad de razón». Considera así como supuesto semejante al de la Sentencia definitiva el Auto de aprobación del remate y consiguiente adjudicación del bien al tercero y mejor postor, porque ello pone fin al proceso judicial sumario de ejecución hipotecaria, con el mismo efecto de una Sentencia. Certo es que la propia Sala de la Audiencia no afirma esto de modo tajante, sino hablando de «una cierta analogía», después de admitir que no es equiparable el Auto de aprobación del remate a una Sentencia, pero lo es más que en ello se funda para revocar el Auto del Juez, es decir, porque ese Auto finaliza el proceso y la declaración de nulidad no cabe.

Si la analogía como medio de integración normativa es un método o procedimiento delicado, pues en definitiva no es más que el uso de un argumento lógico, habrá que exigirse en su aplicación, por evidentes razones de seguridad y certeza jurídica, un mayor rigor y cuidadoso empleo. Esto es aún más claro y evidente cuando se está en presencia de derechos constitucionales y cuando la integración por analogía puede repercutir en su ejercicio y reconocimiento en la realidad. No se trata de revisar esa aplicación judicial del Derecho, sino de hacer que ésta cumpla también los fines que la Constitución consagra, entre ellos el de la tutela efectiva sin indefensión, que pide y exige que todas las normas han de ser interpretadas y aplicadas en el sentido más favorable para el ejercicio de esos derechos, sin hacer uso de interpretaciones restrictivas que lo disminuyan o menoscaben. A este respecto es constante y reiterada la doctrina de este Tribunal Constitucional, que por conocida hace excusable su cita pormenorizada.

En el caso que ahora se resuelve aparece manifiesto, implícitamente, que la propia Sala nota la debilidad de su argumento al hablar de «cierta analogía». Pues bien, esa mínima convicción o convencimiento que funda su juicio debió ser correctamente valorada y anulada en su eficacia ante la prevalencia y superior entidad del derecho de acceso al proceso –a ser oído en juicio y a defenderse– que constitucionaliza el art. 24.1 de la C.E., justamente citado por el Juez de Primera Instancia en sus resoluciones de nulidad, y que la propia Sala tampoco desconoce en el fondo, como se ha indicado. Lo que hace, sin embargo, es aplicar por analogía una norma mediante una interpretación asimilativa del supuesto de hecho de modo excesivo, con un resultado restrictivo del derecho fundamental en juego hasta el punto de anularlo y vulnerando así el art. 24.1 C.E., al que se refiere, por lo demás, el art. 7 de la LOPJ, en cuanto encomienda a los Jueces y Tribunales la garantía y el reconocimiento de los derechos fundamentales de conformidad con su contenido constitucional «sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido».

Es este Auto, pues, de la Sala de la Audiencia el que, para restablecer en su derecho a la recurrente [art. 55.1 c) de la LOTC], debe ser dejado sin efecto, bastando con esta medida, ya que, al recobrar su vigor los Autos del Juez, podrán ser ejercitados los derechos procesales que éstos le reconocen ya a la actora, sin perjuicio, no es ocioso añadirlo, de los que pueda hacer uso la parte a la que en el proceso anulado se adjudicó la vivienda hipotecada.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado por doña Yal Marga Cánovas Carrieras y, en su virtud:

1.º Declarar la nulidad del Auto de 14 de mayo de 1987, dictado en grado de apelación por la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona en el proceso judicial sumario de la Ley Hipotecaria núm. 1.738/1984-3.º, seguido en el Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de dicha capital.

2.º Reconocer a la recurrente el derecho a la tutela judicial efectiva, entendiéndose ya restablecido el mismo con la eficacia de los Autos de 27 de febrero y 17 de marzo de 1986, dictados en aquel proceso por el Juzgado de Primera Instancia aludido.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 148/1988, de 14 de julio

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de seguridad jurídica. Nulidad de actuaciones. Procedimiento de ejecución hipotecaria.

A) Objeto

La sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto contra el Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona de fecha 14 de mayo de 1987 que dejó sin efecto el Auto dictado el 17 de marzo de 1986 por el Juzgado de Primera Instancia número 9 de la referida ciudad acordando la nulidad de los Autos 1738/1984, sobre ejecución hipotecaria que decretaba la nulidad de lo actuado, cuando ya se había producido el remate y adjudicación, en un proceso de ejecución hipotecaria, acordando que se citase de nuevo al tercer poseedor del bien ejecutado en relación con el que se siguió el procedimiento sin habersele oído por efectuarse un requerimiento de pago fallido.

B) Antecedentes

Se considera por parte de la recurrente que la nulidad de actuaciones objeto de recurso vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el mismo argumento de la Sala es que la nulidad ha de acordarse antes de dictar sentencia, equiparando en este punto el Auto de remate con una sentencia, subordinando el derecho constitucional a la no indefensión a lo preceptuado en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en adelante LOPJ, respecto de la nulidad de actuaciones.

Se alega que el requerimiento de pago debe dirigirse al tercer poseedor, que es contra el que se dirige realmente el procedimiento ejecutivo, no de manera meramente formal, sino asegurando su efectividad real, lo que no ha ocurrido en el procedimiento ejecutivo seguido y en cuya virtud se solicita el amparo en relación con el acto impugnado.

El Ministerio Fiscal, por su parte, entiende que no se ha practicado el requerimiento al deudor en su domicilio, de

conformidad con lo exigido por la legislación hipotecaria, con el absoluto desconocimiento por éste de la tramitación del procedimiento.

Se considera que el Auto impugnado en amparo viola el derecho fundamental invocado y ello en base a motivaciones únicamente de carácter procesal como es la utilización del concepto de sentencia definitiva, restringiéndose en función de las mismas el derecho fundamental de acceso al proceso, razón por la cual se expresa una posición favorable a la estimación del recurso de amparo.

Por su parte la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares entiende que la notificación se efectuó en el domicilio designado al efecto por la hipotecante, sin que conste la titularidad del inmueble a favor del tercer poseedor recurrente en amparo, constando en cambio que este último conocía la hipoteca y la tramitación del procedimiento de ejecución hipotecaria, sin que al respecto actuase con la mínima diligencia.

C) Fundamentos jurídicos

Se señala que según la LOPJ es posible la anulación de los actos procesales nulos de pleno derecho, de oficio, oídas las partes siempre y cuando no hubiera recaído sentencia definitiva, entendiéndose que a esta última deben asimilarse las resoluciones judiciales análogas, como sería el caso a juicio de la Audiencia Provincial de referencia del Auto del remate recaído en el proceso de ejecución judicial sumaria.

En el caso que nos ocupa basada la nulidad de las actuaciones en el requerimiento de pago fallido efectuado al tercer poseedor, ha de tomarse en consideración la circunstancia señalada de que el mismo adquirió tal condición en virtud de

documento privado, sin constancia registral alguna, de modo que en ningún caso el Juez en base a los datos del Registro pudo haber efectuado requerimiento alguno. No obstante lo anterior la exigencia de tal conocimiento será una carga de la Entidad ejecutante cuando la misma tuviera conocimiento de la sustitución hipotecaria o de la asunción de deuda. En el supuesto analizado la Caja ejecutante tenía conocimiento de tal sustitución ya que era el tercer poseedor quien abonaba la cuotas mensuales del préstamo a la ejecutante por lo que en principio debe entenderse correcta la nulidad de actuaciones acordada en primera instancia.

Por otra parte el Tribunal Constitucional tras declarar que la regulación restrictiva contenida en la LOPJ de la nulidad de actuaciones se funda en el respeto a la cosa juzgada y por tanto también en el principio de seguridad jurídica, se-

ñala que es relevante determinar si con el Auto de la Audiencia se ha impedido el acceso de la recurrente al proceso en curso al que tenía derecho en cuanto tercer poseedor.

Al respecto debe tenerse en cuenta para extender al Auto recaído en primera instancia el régimen establecido para las sentencias definitivas en materia de nulidad de actuaciones, que la Audiencia Provincial aplica la analogía, lo que exigirá en relación con los derechos fundamentales el mayor rigor, ya que todas las normas deben ser interpretadas en el sentido más favorable para los citados derechos, sin que su aplicación pueda menoscabar éstos, defecto del que adolece el Auto recurrido que manifiesta una debilidad argumental exteriorizada en el empleo de expresiones como "una cierta analogía" y que deriva en el otorgamiento del amparo.

**Sentencia 163/1988, de 26 de septiembre. Recurso de amparo.
Representantes de Corporación Local en Órgano de Gobierno
de Caja de Ahorros (BOE 14 octubre 1988)**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 118/86, interpuesto por don Eduardo Franco Felipe y don José Luis Díez Sánchez, representados por el Procurador de los Tribunales don José Luis Granizo y García-Cuenca y asistidos del Letrado don Jesús Arroyo Domínguez, contra Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 29 de noviembre de 1985, que en apelación confirmó la dictada por la Audiencia Territorial de Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con fecha 5 de junio de 1984. Han comparecido el Ministerio Fiscal y don José Antonio González Caviedes y don Paulino Roldán Torredrados, representados por el Procurador de los Tribunales don Jesús López Hierro, y asistidos del Letrado don Gaspar Ariño Ortiz, siendo Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado el 4 de febrero de 1986, el Procurador de los Tribunales don José Luis Granizo y García Cuenca interpone recurso de amparo, en nombre y representación de don Eduardo Franco Felipe y don José Luis Díez Sánchez, contra la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 29 de noviembre de 1985, que en apelación confirmó la dictada por la Audiencia Territorial de Valladolid, el 5 de junio de 1984, por la que se declaró la nulidad del Acuerdo de la Diputación Provincial de Valladolid, de 13 de julio de 1983, en el que se designaba a los ahora recurrentes en amparo como representantes de la mencionada Corporación local en la correspondiente Caja de Ahorros Provincial.

2. La demanda de amparo, se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) La Diputación Provincial de Valladolid dictó Acuerdo de 21 de junio de 1983 por el que nombraba Vocales en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Provincial a don José Ignacio Cano de la Fuente, don José Ramón Fernández Molpeceres, don Honorino Fernández Sanz, don Paulino Roldán Torredrados y don José Antonio González Caviedes.

Por nuevo Acuerdo del Pleno, de 13 de julio de 1983, se revocó el nombramiento de los señores Roldán y González Caviedes, designándose en su lugar a los ahora recurrentes en amparo.

b) Contra este último Acuerdo de la Diputación Provincial de Valladolid, los Vocales sustituidos interpusieron recurso de reposición, que fue desestimado por Acuerdo de 26 de agosto de 1983, y ulterior recurso contencioso-administrativo, que fue en parte estimado por la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Valladolid, mediante Sentencia de 5 de julio de 1984. La Audiencia declaró nulos los Acuerdos de 13 de julio y 26 de agosto de 1983, en virtud de la desviación de poder alegada, y reconoció el derecho de los Vocales sustituidos a ser repuestos en sus cargos.

c) Formulada recurso de apelación por la Diputación Provincial

autora del acto anulado, recayó Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de fecha 29 de noviembre de 1985, por la que se desestimó el recurso y se confirmó la Sentencia apelada.

3. La representación de los recurrentes estima vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 de la Constitución, basándose en que, a lo largo del proceso contencioso-administrativo y en sus distintas instancias, únicamente fueron partes los promotores del recurso y la Administración demandada, pero no los ahora solicitantes de amparo, personas para las que sin duda se derivan derechos del acto impugnado y que poseen, por lo tanto, la condición de demandados, conforme al art. 29.1, b), de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L.J.C.A.).

En este sentido alega que, según doctrina constitucional reiterada, el emplazamiento por edictos en el *Boletín Oficial del Estado* o de la provincia, previsto en el artículo 64.1 de la L.J.C.A., no es garantía suficiente para hacer efectivo el derecho fundamental, consagrado en el art. 24.1 de la Constitución. Al menos, así debe estimarse cuando las personas a las que alude el citado artículo 29.1, b), de la L.J.C.A., resultan perfectamente identificables a partir de los datos que se deduzcan del escrito de interposición, de la demanda o del expediente administrativo; supuestos en los que debe procederse a un emplazamiento personal y directo de los demandados, como una carga del propio Tribunal. Es evidente —añade— que, de prosperar el recurso contencioso-administrativo y anularse el Acuerdo de la citada Corporación, de 13 de julio de 1983, los ahora demandantes de amparo perderían su condición de Vocales en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Provincial, como efectivamente se recoge en la parte dispositiva de la Sentencia de la Audiencia. Por ello entiende que debió procederse a un emplazamiento personal y directo que permitiera el ejercicio del derecho a la defensa, y que la omisión por el Tribunal de esta carga constituye una lesión constitucional al generar una situación procesal de indefensión.

Por todo ello interesa de este Tribunal que declare la nulidad de la Sentencia dictada por el Tribunal supremo así como de las actuaciones procesales efectuadas desde la interposición del recurso contencioso-administrativo, ordenando la retroacción de las mismas al momento en que debieron ser personalmente emplazados. Asimismo solicita la suspensión de la Sentencia recurrida.

4. Por providencia de 3 de abril de 1986, la Sección Tercera (Sala Segunda) de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo; tener por personado y parte al Procurador don José Luis Granizo y García Cuenca; requerir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid y a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, para que, dentro del plazo de veinte días, remitan las actuaciones o testimonio de ellas, y asimismo emplacen a quienes fueron parte en el procedimiento antecedente, con excepción de los hoy recurrentes en amparo, para que se personen en el proceso constitucional en el plazo de diez días. De otra parte, acuerda formar la correspondiente pieza separada de suspensión interesada, suspensión que

es denegada por Auto de 4 de junio de 1986, de la Sala Segunda de este Tribunal.

5. Con fecha 28 de mayo de 1986, la Sección acuerda tener por recibidas las actuaciones y por personado y parte al Procurador de los Tribunales don Jesús López Hierro, en nombre y representación de don José Antonio González Caviedes y don Paulino Roldán Torreadrados, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a los personados en el proceso, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes en el plazo común de veinte días.

6. El escrito presentado el 13 de junio de 1986, el Ministerio Fiscal interesa la desestimación de la demanda por no apreciarse vulneración del derecho fundamental alegado. En primer lugar advierte que, aunque la demanda limita su impugnación a la Sentencia del Tribunal Supremo, habrá que entender también recurrida la de instancia, pues fue en ésta donde se incurrió en el supuesto vicio procesal denunciado. Hecha esta precisión, manifiesta que deben tenerse en cuenta dos datos: primeramente, que los recurrentes son Diputados provinciales y, por tanto, miembros del Pleno cuyo Acuerdo fue objeto de recurso contencioso-administrativo; pero, además, que el propio Pleno ratificó en sesión extraordinaria -y lógicamente con la cuestión incluida en el orden del día- la Resolución del Presidente de la Diputación Provincial de comparecer en el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo.

Partiendo de estos datos -señala- no puede estimarse la existencia de una verdadera indefensión procesal de los recurrentes, consecuencia de no haber tenido conocimiento del proceso ni posibilidad de comparecer en el mismo. Aunque ellos afirman que no tuvieron noticia de la impugnación hasta que, con fecha 29 de enero de 1986, recibieron un oficio del Presidente de la Diputación en el que se les daba traslado de la Sentencia del Tribunal Supremo, existen, sin embargo, elementos suficientes (de acuerdo con los datos referidos) para pensar lo contrario; por ello -declara el Ministerio Fiscal- «es inevitable concluir que los recurrentes han venido ante este Tribunal con abuso de los remedios que la Ley reconoce».

7. El 25 de junio de 1986, tienen entrada en este Tribunal las alegaciones del Procurador don Jesús López Hierro, en nombre y representación de don José Antonio González Caviedes y de don Paulino Roldán Torreadrados, Vocales en su día sustituidos en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros por los hoy recurrentes en amparo. En ella se hace constar que éstos, por su condición de Diputados Provinciales, tuvieron desde el primer momento pleno conocimiento del asunto ya que participaron en los Acuerdos de la Corporación Provincial necesarios, respectivamente, para desestimar inicialmente el recurso de reposición, personarse en primera instancia y, finalmente, interponer recurso de apelación ante el Tribunal Supremo. Además -añade la citada representación- la cuestión constituyó en los medios de comunicación social de Valladolid un asunto de destacada notoriedad para la opinión pública. Por todo ello, la actuación de los demandantes de amparo debe entenderse, a su juicio, como una maquinación constitutiva de fraude procesal, prohibida por el art. 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, resultando, por consiguiente, de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual no puede estimarse la existencia de indefensión derivada de un emplazamiento edictal cuando existe plena certeza de que los afectados por el acto administrativo tuvieron conocimiento del proceso y no comparecieron por negligencia o por cualquier otra causa no razonable.

8. Por su parte, la representación de los recurrentes presenta escrito de alegaciones, con fecha de 25 de junio de 1986, solici-

tando el otorgamiento del amparo. En él se opone a la existencia de un posible fraude procesal, por estimar que no concurren los requisitos del mismo y porque el Tribunal Constitucional debe emitir sus pronunciamientos en el plano constitucional y no en el de la legalidad ordinaria. Además insiste en que sus representados ejercitaron los recursos pertinentes en el mismo momento en que tuvieron conocimiento «oficial e individual» del proceso y de su contenido. Alega al respecto que, aunque el Pleno de la Diputación había conocido con anterioridad de un escrito que se entendió como recurso de reposición, en él no se ejercitaba pretensión alguna de restablecimiento de situaciones jurídicas individualizadas; lo que hacía pensar que tampoco existieron tales pretensiones en el ulterior recurso contencioso-administrativo; por otra parte, al Pleno nunca se le dio cuenta de la interposición de este recurso. Por último manifiesta, frente a la posible repercusión del asunto en la prensa local, que «bien parece que se pretende configurar por este camino la obligación jurídica nueva de que los ciudadanos lean la prensa».

9. Por providencia de 12 de septiembre de 1986, la Sala acuerda señalar el día 26 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso estriba en determinar si ha resultado vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin que pueda producirse indefensión, reconocido en el art. 24.1 C.E., por el hecho de que los actuales demandantes de amparo no hubieran sido emplazados personal y directamente en el recurso contencioso-administrativo antecedente que concluyó por Sentencia de 29 de noviembre de 1985 de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.

2. A partir de la STC 9/1981, de 31 de marzo, este Tribunal ha venido sosteniendo que el art. 24.1 de la Constitución contiene un mandato implícito -dirigido al legislador y al intérprete- de promover en la medida de lo posible el derecho a la defensa a través de un juicio contradictorio, lo que en el proceso contencioso-administrativo conduce a estimar que el emplazamiento edictal, previsto en los arts. 60 y 64 de la LJCA, no siempre satisface adecuadamente las exigencias derivadas del mencionado precepto constitucional y que los Tribunales deben efectuar el emplazamiento personal de quienes puedan comparecer como demandados; siempre que ello resulte factible, esto es, cuando puedan ser identificados partiendo de los datos que se deduzcan del escrito de interposición del recurso, de la demanda o del expediente administrativo. La omisión del cumplimiento de esta obligación puede constituir, así, una lesión del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 C.E., si se producen situaciones procesales de indefensión.

Conviene recordar, sin embargo, que -frente a lo que los recurrentes parecen entender- de dicho artículo no se desprende la necesidad de un emplazamiento personal en todo caso y con independencia de cualquier tipo de consideración; el emplazamiento personal no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar el derecho de defensa. Por ello, la doctrina de este Tribunal, desarrollada en múltiples Sentencias, ha sido objeto de diversas malizaciones que tienen como finalidad evitar que una protección automática del emplazamiento personal suponga un sacrificio injustificado del paralelo derecho a la tutela judicial efectiva de quien, actuando de buena fe, fue parte en el proceso y se creía protegido por la seguridad jurídica de la cosa juzgada (SSTC 150/1986 y 151/1986, entre otras). Así, ha precisado que la resolu-

ción judicial «inaudita parte» no implica vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin que se produzca indefensión, cuando el afectado no ha puesto la debida diligencia en la defensa de sus derechos —diligencia que ha de graduarse ponderando las circunstancias que concurren en los respectivos sujetos y supuestos de hecho— y se ha desinteresado de la legalidad o ilegalidad del primitivo acto administrativo, o se ha colocado al margen del proceso mediante una actitud pasiva con el fin de obtener una ventaja en esa marginación, o cuando pueda deducirse que poseía un conocimiento extraprocésal de la existencia del recurso contencioso-administrativo en el que no fue personalmente emplazado (SSTC 56/1985, 150/1986, 141/1987 y 162/1987, entre otras).

3. En el caso que nos ocupa es evidente que del Auto impugnado en el recurso contencioso-administrativo antecedente se derivaban derechos en favor de los recurrentes, lo que les otorga la condición de parte demandada, de acuerdo con el art. 29.1. b), de la LJCA. en efecto, la anulación del Acuerdo de revocación de los anteriores Vocales en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros suponía lógicamente, como efecto principal, el reconocimiento del derecho de los Vocales sustituidos a permanecer en sus cargos y el correlativo cese de los sustitutos, ahora recurrentes en amparo.

No menos evidente resulta —como se afirma en la demanda de amparo— que la parte demandada en la vía judicial era perfectamente identificable a través de los datos que obraban en el expediente administrativo y en la demanda.

Pero de ello no cabe inferir que se haya originado indefensión a los hoy recurrentes en amparo, pues de las actuaciones se desprende que no podían ignorar la existencia del contencioso-administrativo y que nada hicieron para comparecer en el mismo.

Así, en el debate del Pleno de la Diputación Provincial de Valladolid, previo a la aprobación del Acuerdo de 26 de agosto de 1983 resolutorio del recurso de reposición que dejó expedita la vía contencioso-administrativa, hizo uso de la palabra y del voto el propio señor Franco Felipe y del voto el señor Díez Sánchez, por lo que difícilmente podían desconocer la denegación del recurso de reposición y la pretensión de los Vocales sustituidos, señores Roldán y

González Caviades, de que se anulase el acto administrativo controvertido, que obviamente afectaba a situaciones jurídicas individuales. Por otra parte, dada su condición de Diputados Provinciales, no cabe suponer que ignoraran también la reclamación, por parte de la Audiencia Territorial de Valladolid, del expediente administrativo a la Administración demandada —la propia Diputación Provincial—, y que no tuvieran noticia de la interposición del recurso contencioso-administrativo, pues el correspondiente edicto se publicó en el *Diario Oficial de la Provincia* de 13 de octubre de 1983, cuya lectura no puede considerarse una carga excesiva o desproporcionada, sino, más bien, una actividad propia de su condición de Diputados. Por último, y como afirma el Ministerio Fiscal, tampoco pudo pasarse inadvertida la decisión de la Diputación Provincial de interponer recurso de apelación ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.

Existe, pues, una suficiente y razonable constancia de que los solicitantes de amparo tuvieron un conocimiento extraprocésal del proceso contencioso-administrativo y que, no obstante, en ningún momento manifestaron su voluntad de comparecer, contra lo que cabría esperar de haber actuado con una mínima diligencia en la defensa de sus derechos e intereses legítimos. No cabe apreciar, por tanto, indefensión alguna ni lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 de la Constitución, ya que la situación alegada es el mero resultado de la inactividad procesal de los hoy recurrentes en amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don José Luis Granizo y García-Cuenca, en nombre y representación de don Eduardo Franco Felipe y don José Luis Díez Sánchez.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1988, de 26 de septiembre
Recurso de amparo. Organos de Gobierno. Representantes de Corporaciones Locales.
Tutela judicial efectiva. Emplazamiento.

A) Objeto

La sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto contra Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 29 de noviembre de 1985, que confirmó la dictada por la Audiencia Territorial de Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de junio de 1984 por la que se declaró la nulidad del Acuerdo de la Diputación Provincial de Valladolid, de 13 de julio de 1983 en el que se designaba a los recu-

rentes en amparo como representantes de dicha Corporación Local en la Caja de Ahorros Provincial.

B) Antecedentes

Los recurrentes en amparo estiman infringido el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la CE) por entender que en el proceso contencioso-administrativo se-

guido contra el acto que los designó como representantes de una Corporación Local en la Caja de Ahorros Provincial únicamente fueron partes los actores del recurso contencioso-administrativo y la Administración demandada, pero no ellos en tanto en cuanto afectados y estiman que tratándose de personas perfectamente identificables debieron haber sido objeto de emplazamiento personal y directo.

El Ministerio Fiscal considera que no se produjo la vulneración del derecho fundamental citado ya que los recurrentes eran miembros del Pleno del Órgano cuyo Acuerdo ha sido el objeto del recurso contencioso-administrativo existiendo elementos suficientes para colegir que en su momento conocieron la interposición del recurso citado ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

C) Fundamentos jurídicos

La interpretación que en la jurisprudencia constitucional se hace del art. 24.1 de la CE lleva a entender que en el mismo se contiene el mandato de proponer en cuanto sea posible el derecho de defensa en un juicio contradictorio, sin que ello signifique en todo caso la necesidad de emplazamiento personal sin más consideraciones, ya que este último no se configura como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para garantizar el derecho de defensa. La doctrina recogida aplicada al caso determina que no se aprecia vulneración del derecho fundamental invocado al existir una suficiente y razonable constancia de que los solicitantes de amparo tuvieron un conocimiento extraprocesal del proceso contencioso-administrativo y a pesar de ello no manifestaron su voluntad de comparecer.

Sentencia 6/1989, de 19 de enero. Recurso de amparo. Nulidad de hipoteca (BOE 20 febrero 1989)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.518/87, interpuesto por la Entidad mercantil «Duralle, Sociedad Anónima», representada por el Procurador de los Tribunales don Leonides Merino Palacios, y asistida del Letrado don Francisco Amorós Ibor, contra Auto de 27 de octubre de 1987 de la Sala Primera del Tribunal Supremo. Ha comparecido, además del Ministerio Fiscal, la Caja de Ahorros de Valencia, representada por el Procurador de los Tribunales don Santos de Gandarillas Carmona, y asistida del Letrado don Vicente Andrés Andrés. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayás, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el día 18 de noviembre de 1987, registrado en este Tribunal el día 20, el Procurador de los Tribunales don Leonides Merino Palacios interpone, en nombre y representación de la Entidad «Duralle, Sociedad Anónima», recurso de amparo contra el Auto de 27 de octubre de 1987 de la Sala Primera del Tribunal Supremo, que inadmitió el recurso de casación interpuesto por la citada Entidad contra la Sentencia dictada el 28 de abril de 1987 por la Sala Segunda de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valencia.

2. La demanda de amparo se fundamenta, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) En virtud de demanda formulada por la Entidad recurrente de amparo contra don Francisco Durá Alonso y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Valencia, sobre nulidad de hipoteca, el Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de Valencia tramitó el juicio de menor cuantía núm. 1.063/1985. Por Sentencia de 16 de mayo de 1986, el juzgado desestimó la demanda y declaró no haber lugar a estimar nula y extinguida la hipoteca ni a cancelar su inscripción en el Registro de la Propiedad. Formulado recurso de apelación ante la Sala Segunda de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valencia, fue desestimado en Sentencia de 28 de abril de 1987, que confirmó íntegramente la recurrida.

b) Contra la anterior Sentencia, la Entidad demandante preparó recurso de casación y, en fecha 20 de julio de 1987, presentó escrito de interposición ante la Sala Primera del Tribunal Supremo. Por Auto de 27 de octubre de 1987, el Tribunal Supremo inadmitió el recurso con base en el art. 1.710, regla 2.ª, de la L.E.C., «por haberse omitido el ordinal del 1.692 que, en su caso, los autorizaría, apartándose además notoriamente de lo declarado probado por la Sentencia que pretende impugnar y careciendo de validez procesal el escrito, al no estar autorizado con la firma de Procurador».

c) La representación de la Entidad recurrente considera que el Auto de inadmisión dictado por el Tribunal Supremo vulnera el derecho a obtener la tutela judicial efectiva del art. 24.1 de la Constitución, alegando, en primer lugar, que no es cierto que en el escrito de interposición del recurso de casación se admitiera el ordinal 1.692 que lo autoriza, puesto que en el encabezamiento del escrito se citaba expresamente los núms. 4.º y 5.º del art. 1.692 de la L.E.C.

y en el fundamento procesal segundo se expresaba que la impugnación se haría con base en los núms. 4.º y 5.º del citado artículo. En segundo lugar, considera que tampoco es cierto que los motivos de casación se aparten notoriamente de lo declarado probado en la Sentencia, pues incluso en el primero de los motivos, fundado en error en la apreciación de la prueba, se desprende que se parte de los hechos probados en la Sentencia. Finalmente alega que, si bien es cierto que en el escrito de interposición se omitió la firma del Procurador, ello fue debido a un involuntario olvido del Procurador, y que dicho defecto era y es subsanable, máxime teniendo en cuenta que ante la propia Sala se presentó la escritura de apoderamiento y todas las diligencias y notificaciones, incluida la del Auto ahora recurrido, se han entendido con el citado Procurador.

Por todo ello, solicita de este Tribunal que anule el Auto dictado el 30 de octubre por la Sala Primera del Tribunal Supremo y que se conceda a la Entidad recurrente la posibilidad de subsanar la omisión de firma de Procurador en el escrito de interposición.

3. Por providencia de 23 de diciembre de 1987, la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional, acordó admitir a trámite la demanda de amparo formulada por la Entidad mercantil «Duralle, Sociedad Anónima», y tener por personado y parte en nombre y representación de la misma, al Procurador señor Merino Palacios. Asimismo, se requiere al Tribunal Supremo y a la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valencia, para que remitan, respectivamente, testimonio del recurso de casación núm. 1.025/1987 y del rollo de apelación núm. 677/86; interesándose al propio tiempo se emplace a quienes fueron parte en mencionados procedimientos, para que, en el plazo de diez días, puedan comparecer en este proceso constitucional.

4. Por providencia de 1 de febrero de 1988, la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones del Tribunal Supremo y Audiencia Territorial de Valencia. Asimismo, se tiene por personado y parte en nombre y representación de la Caja de Ahorros de Valencia, al Procurador don Santos de Gandarillas Carmona.

En virtud de lo dispuesto en el art. 52.1 de la LOTC, se concede un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y Procuradores señores Merino Palacios y de Gandarillas Carmona, para que con vista de las actuaciones formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

5. Don Leonides Merino Palacios, Procurador de los Tribunales y de la Entidad mercantil «Duralle, Sociedad Anónima», en escrito presentado el 17 de febrero de 1988, ratifica y reproduce íntegramente todo lo que tiene expuesto en su escrito de interposición y de formulación de la demanda de amparo origen de este recurso, añadiendo la cita de dos Sentencias de este Tribunal, que son las de 21 de enero de 1987, de la Sala Primera, y 23 de abril del mismo año, de la Sala Segunda, que contemplan, respectivamente, dos supuestos en que el Tribunal Supremo inadmitió sendos recursos de casación, uno por faltar la firma de Letrado en el escrito de interposición, y otro, en que el escrito de formalización no se acompañó el poder del Procurador; y en ambos casos, se da lugar al amparo solicitado, declarando la subsanabilidad de dichas omisiones o defectos.

6. Don Santos de Gandarillas Carmona, Procurador de los Tribunales y de la Caja de Ahorros de Valencia, en escrito presentado el 1 de marzo de 1986, alega que la L.E.C., al fijar en su art. 1.692 los motivos en los que debe fundarse el recurso de casación, señala de forma terminante y taxativa cinco circunstancias, dos de las cuales, las autorizadas bajo los núms. 4.º y 5.º, a las que se refiere el recurrente en su escrito ejercitando el amparo constitucional, no han sido expresamente determinadas en el recurso de casación a juicio del Tribunal Supremo. Además, en el planteamiento del mencionado recurso de casación, se cometieron errores graves, entre ellos la falta de firma del Procurador de la recurrente que, por sí misma, debe producir la inadmisión del recurso por las causas determinadas en el art. 1.710 de la Ley procesal civil y con los efectos previstos en dicha disposición. Finalmente, solicita, por ello, la desestimación del recurso.

7. El Fiscal, en escrito presentado el 3 de marzo de 1986, considera que el Auto del Tribunal Supremo que inadmite el recurso de casación, se basa en unas causas de inadmisión, que constituyen una interpretación de la normativa reguladora del acceso a dicho recurso, formalista y contraria al ejercicio de las acciones legales.

Las causas legales, alegadas por la resolución que se impugna, no responden a la realidad procesal. El escrito de formalización del recurso no omite la mención del art. 1.692 de la L.E.C. La falta de firma del Procurador de la parte debe producir, al haber aportado el poder, que acredita la representación, la apertura de un plazo para la subsanación de esta falta y la última causa de inadmisión, consistente en apartarse el escrito manifiestamente de lo declarado probado en la Sentencia, el Tribunal Supremo ni la funda ni la razona.

La resolución adolece de un exceso de formalismo, que crea un obstáculo procesal artificial, en la interpretación de los preceptos reguladores del trámite de admisión e impide, al solicitante de amparo, el acceso a un recurso legalmente establecido, lo que supone desconocer y, por lo tanto, vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

El Ministerio Fiscal emitió dictamen, favorable a la admisión del recurso de casación, mediante la fórmula legal «Visto».

Cita seguidamente la doctrina de este Tribunal Constitucional y estima que la falta de firma del Procurador en el escrito de formalización del recurso de casación es subsanable, porque su finalidad, consistente en que el actor esté representado por un profesional, se cumple, como se justifica a través de todo el proceso, siendo esta falta de firma, una falta meramente material, un hecho aislado, en el conjunto de actos procesales, carente de contenido y relieve. Esta interpretación es acorde con el contenido del art. 24.1 de la C.E.

Una interpretación distinta de este requisito supone una interpretación formalista y enervante, que produce unas consecuencias desproporcionadas, con la naturaleza de la falta, lo que constituye una violación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Por otra parte, el escrito de formalización del recurso cita, en su comienzo y como fundamento los motivos especificados en los núms. 4.º y 5.º del art. 1.692 de la L.E.C. y expresamente dice: «Se funda esta impugnación en los motivos comprendidos en los núms. 4.º y 5.º del art. 1.692 de la L.E.C.»

La finalidad de la cita del precepto legal, es que conozcan el Tribunal y la otra parte los fundamentos y motivos del recurso. En este caso, esa finalidad se cumple porque es clara y fácil la identificación de los preceptos legales que la amparan. El primer motivo se apoya en el núm. 4 y los demás, en el núm. 5 del art. 1.692 de la L.E.C.

La interpretación del art. 1.707 de la L.E.C., realizada por el Tribunal Supremo adolece de un formalismo excesivo, contrario a la finalidad del precepto y al principio interpretativo acorde con la Constitución.

Por último, el Tribunal Supremo inadmite el recurso de casación al aplicar la causa legal del art. 1.710, 2.º de la L.E.C., pero el Tribunal Supremo tiene, por imperativo del contenido del derecho fundamental, que acreditar debidamente esta causa de inadmisión del recurso. Sin embargo, el Tribunal Supremo sólo la expone, pero no la explica ni la motiva debidamente, lo que supone una falta de respuesta motivada; exigencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Por todo ello interesa del Tribunal Sentencia que estime la demanda de amparo.

8. Por providencia de 19 de diciembre de 1988, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 16 de enero de 1989.

II. Fundamentos jurídicos

1. La resolución judicial que se impugna en amparo es el Auto del Tribunal Supremo que, en la fase previa, inadmita un recurso de casación por entender que no se cumplen los presupuestos legales y en virtud de la autorización que a la Sala Primera de dicho Tribunal concede la norma contenida en la regla 2.ª del art. 1.710 de la L.E.C., según redacción de la Ley de reforma 34/1984, de 6 de agosto. De entre los supuestos de inadmisión que esa regla prevé se aplican por la Sala tres de ellos, que se indican en el único y escueto fundamento jurídico que se transcribe: «De conformidad con lo dispuesto en la regla 2.ª del art. 1.710 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, procede la inadmisión de los motivos del recurso al haberse omitido el ordinal del 1.692 que, en su caso, los autorizaría, apartándose, además, notoriamente de lo declarado probado por la Sentencia que pretende impugnar y careciendo de validez procesal el escrito si no estar autorizado con la firma del Procurador».

2. Antes de examinar si, en esa resolución y ese fundamento o respuesta judicial a la pretensión de la parte recurrente, se vulnera o no el derecho a la tutela judicial efectiva, que consagra el art. 24.1 de la C.E. conviene recordar, siquiera sea sumariamente, dada la reiteración de la doctrina, la que este Tribunal Constitucional viene sosteniendo al respecto y que tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal traen a pertinente colación.

Dentro del amplio aspecto de la tutela judicial se comprende no sólo el que podría calificarse de primer escalón en el ejercicio del derecho a la prestación judicial, es decir, el del acceso a la jurisdicción y a la admisión de toda pretensión fundada, sin perjuicio de su rechazo también fundado, sino también el derecho a los recursos y sucesivas instancias cuando esos remedios procesales procedan según lo dispuesto en la Ley, que prevé tanto los recursos ordinarios como los extraordinarios, entre éstos el de casación en el orden civil, como es aquí el caso.

En este último supuesto, como es notorio, por tratarse de un recurso que atiende tanto a finalidades privadas (defensa del *ius litigatoris*), como públicas (defensa de la Ley y de la uniformidad jurisprudencial; igual a seguridad jurídica), son más precisas y exigentes, se diría que restrictivas, las reglas legales exigibles para la admisión. Pero ello no supone, en modo alguno, que se deba conceder prevalencia a una finalidad sobre la otra o en perjuicio de la otra, antes bien conjugarlas y amortizarlas para evitar, en todo caso, lo que la Constitución no quiere, es de ir, la indefensión del ciudadano. No es sólo que las normas restrictivas no se han de interpretar o aplicar con

rigor (*odiosa sunt restringende*), ni extremar el rigor con más dificultades, sino que sobre toda interpretación del Derecho ha de primar la aplicación de la regla de la eficacia y protección de los derechos; no ya con la concesión o denegación del sustantivo que se impetra, sino, al menos en principio, con la apertura de la vía del proceso para su consideración judicial, siempre, y eso es claro, que la pretensión procesal no choque de modo directo, frontal, insubsanable, con una regla sin excusa. En tanto no sea así, si es que no se quiere causar indefensión, lo adecuado será evitar el rigor y exceso (formulismo) del formalismo que, a veces, la Ley, por exigencias de seguridad y uniformidad, impone, interpretando sus reglas de acuerdo con su fin y sin convertir el presupuesto procesal en obstáculo insalvable, insuperable, «en fuente de incertidumbre e imprevisibilidad para la suerte de las pretensiones deducidas», como se dijo en STC 49/1987, de 23 de abril. Sólo, pues, si la causa legal de inadmisión se da, interpretada del modo expuesto, sería posible la desestimación del recurso.

3. El Auto impugnado cita como primer defecto haberse omitido por el recurso la cita o expresión del ordinal del art. 1.692 L.E.C. que, en su caso, lo autorizaría.

El art. 1.707 de la L.E.C. preceptúa que «en el escrito de interposición del recurso de casación se expresarán el motivo o los motivos en que se ampare, citándose las normas del ordenamiento jurídico o la jurisprudencia que se consideren infringidas». La norma responde al deseo legislativo (Ley 34/1984) de simplificar y favorecer el recurso extraordinario (notoria es la supresión de la cita del «concepto de la infracción»). Pues bien, a esos motivos de casación se refiere, por su parte, el art. 1.692 en sus cinco apartados, de los que el 5.º se refiere a la infracción de las normas o de la jurisprudencia que fueron aplicables.

Examinados los antecedentes, aparece claro, no obstante, más que una interpretación formalista, el error padecido por la Sala de casación, ya que en el escrito de interposición del recurso aparece, ya en su encabezamiento, la paladina expresión de que se formula «recurso de casación al amparo de los núms. 4.º y 5.º del art. 1.692 de la L.E.C.» y después, en los «motivos», se indica la infracción del art. 2 del Reglamento del Registro Mercantil (motivo 2.º); del art. 7 del C.C. (motivo 3.º); del art. 76.2 de la Ley de Sociedades Anónimas (motivo 4.º); del art. 523 L.E.C. (motivo 5.º), y del art. 6.3 del C.C. (motivo 6.º). En tanto que en el motivo primero se alega el error en la apreciación de la prueba, al que se refiere el núm. 4.º del art. 1.692 L.E.C., número que con el 5.º (al que se refieren los otros motivos) son los citados en el aludido encabezamiento. Como es evidente que el Tribunal Supremo no puede llegar en su exigencia a que la cita de esos números u ordinales se hiciera en la exposición separada de cada motivo o apartado del escrito del recurso, cuando ya constaba en el susodicho encabezamiento del mismo, habrá que concluir que el error sufrido, objetivamente imputable al Auto impugnado, no puede repercutir en perjuicio del recurrente en cuanto vulnerador de la tutela judicial a la que tiene derecho. A la misma conclusión habría que llegar de no estimarlo error, ya que ello supondría, en tal caso, una interpretación restrictiva del mismo derecho hasta el punto de que, con ello, se le hace ineficaz sin razón atendible, ya que el presupuesto aparece cumplido en su finalidad esencial, cual es la de que el Tribunal y la otra parte, como indica el Fiscal, tengan la suficiente información —además inequívoca— de los motivos del recurso para pronunciarse sobre ellos tras la impugnación eventual del recurrido, información que, como se ha expuesto, aquí se cumplía. Todo esto sin perjuicio de añadir que, después de la reforma aludida, no puede afirmarse rotundamente que la omisión del número o números del art. 1.692 merezca la sanción denunciada, ya que la L.E.C. no lo dice expresamente en el art. 1.710.2.º.

4. Después, y a mayor abundamiento, el Auto alude al apartamiento por el recurrente de los hechos probados por la Sentencia

para fundar el motivo por error de hecho. Ciertamente, a este respecto, que el art. 1.710, regla 2.ª, prevé la inadmisión del recurso cuando éste se aparte manifiestamente de la apreciación probatoria efectuada por la Sentencia al fijar los hechos y que, como este Tribunal Constitucional ha afirmado en reiteradas ocasiones, la inadmisión de un recurso de casación por la aplicación razonada de una causa legalmente prevista no infringe el derecho a la tutela judicial efectiva. Pero, en el caso, la escueta y escasa argumentación del Tribunal, hecha genéricamente y a mayor abundamiento de la antes estudiada, no puede servir de fundamento para la inadmisión de los seis motivos de casación formulados en el recurso, máxime cuando los cinco últimos motivos se refieren a la presunta infracción de normas legales. En este sentido, del Auto ahora recurrido no se desprenden las razones por las cuales el Tribunal Supremo considera que todos los motivos de casación se apartan de los hechos probados de la Sentencia y esta carencia de motivación hace que la inadmisión del recurso de casación sea infundada, no razonada, y contraria, es definitiva, al art. 24.1, en relación con el art. 120.3 de la Constitución, que obliga a la respuesta judicial motivada para que el litigante conozca las razones de la decisión y también para facilitar la eventual revisión —en general— del Juez «ad quem» a quien corresponde el control de la función jurisdiccional (STC 65/1987).

5. Por último, el tan repetido Auto aduce como falta la omisión de la firma del Procurador en el escrito de interposición del recurso. Pero una interpretación razonable, de acuerdo con los fines constitucionales indicados, debiera haber permitido la subsanación, posibilidad que tanto la Ley como la jurisprudencia ordinaria y constitucional autoriza y promueve. Así resulta, *ex lege*, del cauce orientativo del art. 1.706.1.º, que permite la aportación del poder del Procurador al interponer el recurso, de no haberse presentado anteriormente, lo que, por el argumento de mayor a menor, autoriza a subsanar un defecto de menor entidad, como es la omisión de la firma, tal como alega también el Fiscal, quien añade que la finalidad legal aparece cumplida con la intervención acreditada del Procurador en todo el proceso. La falta acusada, de orden material, ha sido aplicada, por tanto, sin autorizarse su subsanación, que por lo demás permite el art. 1.710.1.º de la L.E.C. con el otorgamiento de un plazo para ello. Como en otras ocasiones ha dicho este Tribunal (STC 57/1984 y 87/1986, entre otras muchas), no toda irregularidad formal puede erigirse en obstáculo para el acceso al recurso de casación, por lo que debe huirse de formalismos impeditivos del ejercicio del derecho.

La aceptación de los fundamentos del recurso obliga, pues, a su estimación.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Leónides Merino Palacios, en nombre y representación de la Entidad mercantil «Duralfe, Sociedad Anónima», y en su virtud:

1.º Declarar la nulidad del Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1987 recaído en el recurso de casación, rollo núm. 1.025/87.

2.º Reconocer a la Entidad recurrente su derecho a la tutela judicial efectiva.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1989, de 19 de enero

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Nulidad de hipoteca. Recurso de casación.

Inadmisión. Omisión de firma de Procurador.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Auto de 27 de octubre de 1987, de la Sala Primera del Tribunal Supremo, que inadmitió el recurso de casación contra la sentencia de 28 de abril de 1987 de la Sala Segunda de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valencia, que confirmó la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 7 de Valencia, dictada en juicio de menor cuantía sobre nulidad de hipoteca, desestimando la demanda y declarando no haber lugar a estimar nula y extinguida la hipoteca, ni a cancelar su inscripción en el Registro de la Propiedad.

La inadmisión se fundó en la omisión de los motivos de casación, apartándose además el recurso notoriamente de lo declarado probado por la Sentencia que se impugna, careciendo por último de validez procesal el escrito al no estar firmado por Procurador.

B) Antecedentes

La representación de la recurrente en amparo considera que se ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que no es cierto que se omitieran en el escrito de interposición la mención de los motivos, puesto que los mismos se citaban expresamente. Igualmente se considera incierto que los motivos de casación se aparten notoriamente de lo declarado probado por sentencia. Por último, en relación a la omisión de la firma de Procurador, se indica que se trata de un olvido involuntario de éste, que en todo caso se trataría de un error subsanable.

El representante de la Caja de Ahorros de Valencia considera que en el escrito de casación en contra de lo preceptuado por la legislación procesal civil no han sido fijados expresamente los motivos del mismo a juicio del Tribunal Supremo. Del mismo modo los errores cometidos en el escrito de interposición del recurso, entre ellos la falta de firma del Procurador, se considera que de conformidad con la legislación procesal civil debieran producir la inadmisión del recurso.

El Ministerio Fiscal considera que la interpretación seguida por el Tribunal Supremo para acordar la inadmisión del recurso de casación fue formalista y contraria al ejercicio de las acciones legales.

En cuanto a la falta de firma del Procurador, habiéndose

aportado el poder que acredita la representación, debió haber dado lugar a la apertura de un plazo para la subsanación del defecto, por lo que entiende que debe estimarse el recurso de amparo interpuesto.

En cuanto a la circunstancia de apartarse el escrito manifiestamente de lo declarado probado en la Sentencia, el Tribunal Supremo ni la funda, ni la razona.

C) Fundamentos jurídicos

El derecho a la tutela judicial comprende no sólo el acceso a la jurisdicción y a la admisión de toda pretensión fundada, sin perjuicio de su posible rechazo también fundado, sino también el derecho a los recursos y sucesivas instancias cuando éstos procedan conforme a la legislación de aplicación, que tratándose de recursos extraordinarios, como es el de casación, establece con carácter general unos requisitos más precisos y exigentes, que si un recurso ordinario fuera el procedente.

No obstante la interpretación del cumplimiento de los requisitos citados, debe efectuarse conforme al criterio de máxima aplicación de la eficacia y protección de los derechos, en el sentido de apertura de la vía al proceso, y siempre que en todo caso no se trate de incumplimientos directos, frontales o insubsanables, ya que lo contrario sería incurrir en un formalismo causante de indefensión.

Conforme a lo anterior ha de entenderse que, como afirma el recurrente en el escrito de interposición, se citaron los motivos de casación, sin perjuicio de que haya podido existir alguna discrepancia entre los motivos que constan en el encabezamiento del mismo y su reflejo en la exposición, que en modo alguno ha de repercutir negativamente en el recurrente.

En cuanto a la discrepancia del recurso respecto de los hechos declarados probados por la sentencia, dada la escueta y escasa argumentación del Tribunal Supremo no puede servir de fundamento para la inadmisión.

Por lo que a la falta de firma del Procurador se refiere, se considera que debió haberse considerado falta subsanable, concluyéndose en última instancia que la interpretación recogida en el Auto recurrido en amparo se erigió en obstáculo para el acceso al recurso de casación, lesionándose el derecho a la tutela judicial efectiva.

Sentencia 111/1989, de 19 de junio. Recurso de amparo. Complementos de pensión (BOE 24 julio 1989)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.410/87, promovido por la Caja General de Ahorros de Canarias, representada por el Procurador de los Tribunales don Alejandro Vázquez Selaya, y bajo la dirección de Letrado, respecto de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 23 de julio de 1987, dictada en recurso de suplicación contra la de la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Santa Cruz de Tenerife, dictada en proceso sobre complementos de pensión de jubilación revalorizados, han sido partes don Ernesto Lecuona Delgado, representado por el Procurador de los Tribunales don Carlos Navarro Gutiérrez y bajo la dirección de Letrado, ha comparecido el Ministerio Fiscal, siendo Ponente don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El Procurador de los Tribunales don Alejandro Vázquez Selaya interpone recurso de amparo en representación de la Caja General de Ahorros de Canarias, mediante escrito presentado el 2 de noviembre de 1987 y contra Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Central de Trabajo de 23 de julio de 1987, confirmatoria de la dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Santa Cruz de Tenerife de fecha 7 de febrero de 1984.

2. La demanda de amparo se funda en los siguientes hechos y alegaciones:

a) Hasta la entrada en vigor del XIII Convenio Colectivo de las Cajas de Ahorros (5 de mayo de 1982), la revisión del complemento de pensión a cargo de las Cajas se efectuaba aumentándolo en el porcentaje en el que el Instituto Nacional de Estadística hubiese cifrado el incremento del coste de la vida en el año anterior (IPC) y así se disponía, en concreto, en el VII Convenio Colectivo de las Cajas de Ahorros.

El antecitado XIII Convenio Colectivo estableció en su art. 75 que «la revisión de los complementos de pensiones se efectuará, en los de jubilación, viudedad, orfandad e invalidez permanente total, absoluta o gran invalidez causadas, en el mismo porcentaje de incremento salarial aplicable anualmente para los empleados en activo, con el tope del Índice de Precios al Consumo (IPC)».

Desde la aprobación del XIII Convenio, tantas veces aludido, las Cajas de Ahorros aplicaron la nueva fórmula para la revisión de los complementos de pensiones causados tanto con anterioridad como con posterioridad al momento de entrada en vigor del mismo.

El empleado de la Caja General de Ahorros de Canarias, Ernesto Lecuona Delgado, que estaba jubilado desde el 1 de mayo de 1980, dedujo demanda ante la Magistratura de Trabajo de Santa Cruz de Tenerife reclamando que la revalorización de su complemento de pensión de jubilación a cargo de la Caja se efectuara de acuerdo con las previsiones del VII Convenio Colectivo, y no de conformidad con las normas del XIII Convenio.

La Magistratura de Trabajo dictó Sentencia estimatoria del petitorio de demanda, y la Caja de Ahorros de Canarias recurrió la Sentencia en suplicación.

b) El Tribunal Central de Trabajo dictó Sentencia de 23 de julio de 1987, confirmando la de instancia razonando que «el hecho causante de la jubilación y de derecho de la pensión se produjo en 1980, vigente el VII Convenio Colectivo, que establecía no sólo el quantum (sic) de la pensión complementaria, o su forma de determinarlo, sino cuáles eran las revalorizaciones anuales con que habría de actualizarse o beneficiarse cada año. Con ello el actor devino en titular de un derecho concreto y definitivo, cual es a que su pensión se revalorice anualmente en los términos previstos, sin que posteriormente, ni siempre a través de nuevos Convenios Colectivos se pueda desconocer o minorar aquel derecho, pues, si bien pueden modificar cualesquiera cláusula o condición de Convenios precedentes, y en concreto la cuantía de pensiones complementarias y forma de revalorización de las mismas, ello sólo será en relación a futuro, esto es, respecto a futuros pensionistas, pero sin afectar al derecho de los que ya la causaron, tanto en su cuantía inicial, como en las revalorizaciones que se previnieran para el futuro».

3. Alega la parte recurrente que la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 23 de julio de 1987 infringe el art. 14 de la C.E., al incurrir en desigual aplicación de la Ley, con arreglo a la doctrina de este Tribunal Constitucional que cita. Funda tal apreciación en que dicha Sentencia contraría lo sostenido por el propio Tribunal Central de Trabajo en Sentencias anteriores de 25 de noviembre de 1986 y 3 de marzo de 1987, que acompaña. En concreto es la de 3 de marzo de 1987, que invoca la de 25 de noviembre de 1986 en apoyo de su criterio, la que se refiere a la revalorización de los complementos de pensiones que otorgan las Cajas de Ahorro y la aplicabilidad o no del XII Convenio Colectivo a pensiones causadas con anterioridad. Pues bien, en la Sentencia aquí impugnada el Tribunal Central de Trabajo sostiene que las pensiones causadas con anterioridad a la entrada en vigor del XIII Convenio Colectivo se revalorizarán de acuerdo con los criterios del Convenio Colectivo vigente cuando se causaron; en la de 3 de marzo de 1987, sostuvo, por el contrario, que las pensiones causadas con anterioridad a la vigencia de dicho XIII Convenio Colectivo se revalorizarán de acuerdo con los criterios de este XIII Convenio y de los que estén sucesivamente vigentes. Tal diversa interpretación provoca que en otras Entidades (la Caja de Ahorros que fue parte en el proceso concluido por Sentencia de 3 de marzo de 1987) y para otros trabajadores (los de esta Entidad últimamente citada) se estén aplicando reglas diversas, lejos de la legislación unitaria que el Convenio quiso introducir, pero lo aquí cuestionado es esa duplicidad de criterios.

En este último sentido indica que concurren las circunstancias determinantes de la violación aducida: a) existencia de resoluciones contradictorias emanadas de un mismo Tribunal, a lo que se une que el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de diciembre de 1985 admite la variación del sistema de revalorización de complementos de las Cajas de Ahorro; b) identidad de supuestos, por ser las mismas normas colectivas las afectadas en los diversos casos.

de una misma clase de personal y Empresas; c) carácter irrazonado e injustificado del cambio de criterio, no existiendo motivación expresa ni tácita del mismo.

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo infringe el derecho ex artículo 24.1 C.E., por la indefensión que origina el desigual trato que supone y porque, al existir fallos distintos en supuestos idénticos, la decisión en alguno de ellos no ha podido ser fundada en derecho, violando el derecho a la tutela judicial efectiva que se satisface con una decisión fundada en Derecho.

Solicita que se declare la nulidad de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo referida.

Por otro lado insta la suspensión de la ejecución de dicha Sentencia, pues podría generar «una perturbación grave del equilibrio convencional y de la objetividad de la regulación contenida en el Convenio Colectivo aplicable».

4. Mediante providencia de 21 de diciembre de 1987, la Sección Primera abrió el trámite previsto en el art. 50 LOTC por la posible concurrencia de dos causas de inadmisión: La derivada del art. 50.1, a), en relación con el 44.2, ambos de la LOTC, por posible extemporaneidad, y la que resulta del art. 50.1, b), en relación con el 49.2, a), ambos de la LOTC, en la redacción anterior a la Ley Orgánica 6/1988, por no acompañarse documento que acredite la representación del solicitante de amparo.

Dentro del plazo concedido subsanó el demandante de amparo el defecto indicado en segundo lugar, y sostuvo que no se daba la primera de las causas de inadmisión señaladas por haberse notificado formalmente la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo el día 8 de octubre. El Ministerio Fiscal, por su parte, solicitó la inadmisión de la demanda, a menos que se subsanase el defecto indicado como segunda causa de inadmisión y se acreditase que la demanda había sido presentada dentro de plazo.

Mediante providencia del 15 de febrero de 1988, la misma Sección Primera acordó la admisión a trámite de la demanda en la forma prevista en el art. 51 LOTC.

Por nueva providencia de 5 de mayo del mismo año, la Sección Segunda acordó que se acusara recibo de las actuaciones remitidas, se tuviera por comparecido en el presente recurso al Procurador don Carlos Navarro Gutiérrez, en representación de don Ernesto Lecuona Delgado, y se diera vista de dichas actuaciones a todas las partes por plazo común de veinte días, en aplicación de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

Dentro de dicho plazo reiteró el solicitante de amparo lo ya expuesto en su demanda.

La representación del señor Lecuona Delgado reiterando lo ya expuesto en su escrito de comparecencia, sostiene en primer lugar que la demanda de amparo es extemporánea porque la recurrente recibió notificación de la Sentencia impugnada antes del 19 de agosto, extremo éste sobre el que propone la práctica de la prueba. En lo que toca al fondo, aduce que no se ha producido la violación que se denuncia. De las dos Sentencias con la que se pretende establecer la comparación, una (la de 5 de noviembre de 1986) se refiere a supuesto muy distinto y la otra (la de 3 de mayo de 1987) se refiere a supuesto que quiebra la doctrina anteriormente mantenida por el Tribunal Central de Trabajo en su Sentencia de 11 de marzo de 1985, que la impugnada se limita a reiterar. La doctrina constante es, así, la contenida en la Sentencia impugnada. Si a ello se añade, dice, la doctrina de este Tribunal en

cuanto a la igualdad en la aplicación judicial de la Ley, recogida, entre otras, en las SSTC 183/1985 y 41/1986, es claro que procede la desestimación del amparo.

El Ministerio Fiscal, por su parte, tras resumir los antecedentes, expone que la única cuestión a considerar es la de la posible vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley. Entrando en el análisis de tal cuestión sostiene, en primer término, que pese a proceder de Salas distintas del Tribunal Central de Trabajo, las Sentencias con las que pretende compararse la impugnada han de entenderse dictadas por el mismo órgano judicial. Pese a las diferencias fácticas, el *tema decidendi* (la temporalidad de los Convenios Colectivos) es el mismo y respecto de él la contradicción entre las Sentencias es palmaria. La diferencia en el sentido de la decisión sería aceptable si estuviese basada en peculiaridades fácticas o en un razonado cambio de criterio interpretativo, como sostienen, entre otras, las SSTC de 24 de marzo y 11 de abril de 1988. No existiendo ni tales diferencias fácticas ni un razonamiento que explique el cambio de criterio, ha de entenderse vulnerado el derecho fundamental invocado y ha de concederse, por tanto, el amparo que se solicita.

5. Por nueva providencia de 8 de junio, la Sección Segunda otorgó al señor Lecuona Delgado un plazo de tres días para la proposición de prueba. Efectuada tal propuesta, por providencia de 27 de junio se concedió al recurrente y al Ministerio Fiscal el plazo común de seis días para alegar lo que estimaran pertinente. Dentro de tal plazo el Ministerio Fiscal manifestó su criterio favorable a la práctica de la prueba, en tanto que la recurrente, sin oponerse a ella, manifiesta que la Comisión Ejecutiva de la Caja de Ahorros de Canarias no se reunió el día 23 de agosto de 1987, por lo que el proponente debe referirse a la reunión celebrada el 26 del mismo mes y año, cuya acta, de la que acompaña copia parcial, no prueba en modo alguno que el conocimiento que en ese momento se tenía de la Sentencia dictada por el Tribunal Central de Trabajo fuese consecuencia de su notificación oficial por la Magistratura de Trabajo.

Por providencia de 20 de julio de 1987 se dio vista del documento aportado por la recurrente a la representación del señor Lecuona Delgado y al Ministerio Fiscal.

La representación del señor Lecuona aduce, en primer término, que por un error mecanográfico en su escrito de proposición de prueba se refirió a la reunión de la Comisión Ejecutiva del día 23 de agosto, en lugar de la efectuada el 23 de septiembre, que era la mencionada en su escrito de oposición a la demanda, en cuya acta es donde aparece, sin duda, la referencia a la notificación de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo. Tras ello, se sorprende de la cortesía de que da muestras la Caja de Ahorros al enviar un documento no solicitado, reitera su convencimiento de que del mismo Acuerdo de 26 de agosto, como de los autos remitidos por la Magistratura de Trabajo, se deriva la conclusión de que dicha Sentencia fue conocida el 19 de agosto e insiste, por último, en que, si subsiste alguna duda, se practique la prueba propuesta, requiriendo de la demandante el envío de todos los acuerdos de la Comisión Ejecutiva referentes al tema y, en concreto, los adoptados en las sesiones de 23 de septiembre y 15 de octubre de 1987.

El Ministerio Fiscal, por su parte, solicita que, dada la trascendencia de la cuestión, se practique nueva prueba consistente en recibir declaración de quien fuera Director, Jefe o Encargado de la División de Personal de la Caja para que precise si el informe que elaboró para la Comisión Ejecutiva se produjo a la vista de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo notificada en forma legal.

Por providencia de 10 de octubre de 1988 la Sección Segunda acordó la práctica de las pruebas propuestas por el Ministerio Fiscal y por la representación del señor Lecuona Delgado.

En 18 de enero de 1989 se recibió, diligenciado, el exhorto dirigido al Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife, en el que se recoge la declaración solicitada, en la que el Director de la División de Personal de la Caja de Ahorros manifiesta que el informe emitido en agosto de 1987 lo fue a la vista de una copia de la Sentencia no notificada oficialmente.

Por providencia de la Sección Tercera de 17 de marzo de 1989 se dio vista de la mencionada declaración a todos los comparecidos. La recurrente alega, en el plazo concedido, que la mencionada declaración no hace sino corroborar lo por ella sostenido desde su escrito de 7 de julio de 1987 y despeja definitivamente unas dudas que nunca tuvieron razón de ser y han alargado innecesariamente este proceso. La representación del señor Lecuona Delgado se limita a comprobar que no se ha cumplimentado, por lo que toca a la recurrente, lo exigido por nuestra providencia de 10 de octubre de 1988. El Ministerio Fiscal, por último, ratificando su anterior informe, manifiesta que no habiendo quedado acreditada otra fecha de notificación que la de 8 de octubre y siendo la notificación oficial imprescindible para acudir en amparo, sostiene que no concurre en la demanda la causa de inadmisión prevenida en el art. 50.1, a), en relación con el 44.1, c) (debe referirse al 44.2), ambos de la LOTC.

6. Por providencia de 27 de abril de 1989 se señaló para deliberación y votación del presente recurso de amparo el día 19 de junio del año actual, a las once horas.

II. Fundamentos jurídicos

1. No cabe negar que alguna razón asiste a la Entidad recurrente para deplorar que unas dudas que nunca tuvieron razón de ser hayan alargado con exceso este proceso. Es esta la razón por la que la Sala, haciendo caso omiso del incumplimiento por parte de la recurrente de lo dispuesto en nuestra providencia del pasado 10 de octubre (notificada el 19 del mismo mes) en cuanto a la remisión del certificado de todos los Acuerdos de su Comisión Ejecutiva en relación con el tema objeto de este recurso, y en especial de los de 23 de septiembre y 15 de octubre, ha acordado señalarlo para deliberación y votación, sin intimar la ejecución de lo mandado.

Los datos a nuestra disposición ofrecen, en efecto, base suficiente para fundamentar nuestra decisión. Como es claro, en razón de su carácter previo habremos de analizar en primer término la cuestión suscitada en relación con la posible extemporaneidad del recurso de amparo, pues si el resultado de tal análisis conduce a la desestimación de la demanda, será improcedente entrar a considerar la queja que le sirva de fundamento de la presunta vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley.

2. La duda en cuanto a la posible extemporaneidad de la demanda, planteada ya en nuestra providencia de 21 de diciembre de 1987 y resuelta provisionalmente en sentido negativo a partir de las afirmaciones hechas por la recurrente en su escrito de alegaciones, por nuestra providencia de 15 de febrero de 1988 fue suscitada de

nuevo por el codemandado, quien, además de remitirse a determinados folios de los Autos seguidos ante la Magistratura de Trabajo, propuso, como prueba de que la recurrente conocía ya la Sentencia impugnada en 19 de agosto de 1987 (y de que, en consecuencia, su recurso era extemporáneo) la incorporación a las actuaciones de la certificación correspondiente a la sesión de la Comisión Ejecutiva de 23 de agosto de ese mismo año. Al alegar sobre tal propuesta, la Entidad recurrente acompañó certificación del acta de su reunión, celebrada el día 26 de agosto, en la que se evidenciaba, sin género de dudas, el conocimiento completo y directo de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, aunque se decía de ello «no se desprende en modo alguno que la Sentencia... haya sido notificada en forma y a través del cauce procedimental de la Magistratura de Trabajo». Trasladado este escrito al Ministerio Fiscal y al codemandado, uno y otro propusieron nuevas pruebas, acordadas por nuestra antes citada providencia de 10 de octubre y practicadas sólo parcialmente como también antes se dice. Lo que de tal práctica resulta es sólo que el autor del informe elevado a la Comisión Ejecutiva de la Caja de Ahorros elaboró éste a la vista de una copia de la Sentencia «no notificada oficialmente», sin que, en consecuencia, pueda extraerse de ello conclusión alguna sobre la existencia o inexistencia de tal notificación.

En esta situación, y asegurado como está, por confesión de parte, que la Entidad recurrente conocía la Sentencia impugnada al menos en 26 de agosto de 1987, no existe razón alguna para dudar de la exactitud de la diligencia que figura al folio 209 de los autos remitidos por la Magistratura de Trabajo y según la cual «consta como fecha de notificación el 19 de agosto». Es cierto que con anterioridad a tal diligencia, el 4 de octubre, y por no haberse recibido el acuse de recibo correspondiente a la notificación inicialmente enviada (que aparece, perfectamente identificada, en la relación de certificados entregados por la Magistratura de Trabajo a la Administración de Correos el 16 de agosto -folio 205-) se habría acordado la práctica de una nueva notificación, pero esta plausible presunción de la Secretaría no permite en modo alguno ignorar la conclusión a la que la misma llegó a la vista del informe emitido por la Oficina Técnica de Correos -folio 207-, ni ignorar, en consecuencia, que la primera notificación se verificó efectivamente el 19 de agosto.

Basta con lo dicho para concluir que presentada la demanda de amparo el día 2 de noviembre, tal presentación se hizo muy fuera ya del plazo que para ello concede el art. 44.2 de nuestra Ley Orgánica y la demanda debe, en consecuencia, ser desestimada, pues como tantas veces hemos repetido las causas de inadmisión operan ya en este estado procesal como causas de desestimación.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 111/1989, de 19 de junio

Recurso de amparo. Principio de igualdad. Plazo de interposición.

Extemporaneidad. Complementos de pensión. Revisión.

A) Objeto

La sentencia resuelve un recurso de amparo promovido por la Caja General de Ahorros de Canarias contra la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 23 de julio de 1987, dictada en recurso de suplicación contra la de la Magistratura de Trabajo número 2 de Santa Cruz de Tenerife, recaída en proceso sobre complementos de pensión de jubilación revalorizados.

B) Antecedentes

El XIII Convenio Colectivo de las Cajas de Ahorros estableció que la revisión de los complementos de pensiones se efectuaría, en los de jubilación, viudedad, orfandad e invalidez permanente total, absoluta o gran invalidez, revalorizándose en el mismo porcentaje de incremento salarial aplicable anualmente a los empleados en activo, con el tope del IPC.

La citada previsión, tras su entrada en vigor, se aplicó para la revisión de los complementos de pensiones causadas tanto con anterioridad como con posterioridad a la misma.

La anterior circunstancia motivó la interposición de una demanda ante la Magistratura de Trabajo de Santa Cruz de Tenerife por parte de un jubilado solicitando que la revisión de su pensión se efectuara con arreglo al convenio vigente en el momento en que se causó, demanda que fue estimada por la sentencia de instancia que a su vez fue confirmada por el Tribunal Central de Trabajo.

La Caja de Ahorros recurrente considera que se ha producido una aplicación desigual de la Ley contraviéndose lo sostenido en otras resoluciones del citado Tribunal Central en supuestos idénticos, produciéndose el cambio de criterio de modo irrazonado e injustificado.

Igualmente se considera que el órgano judicial origina indefensión al recurrente como consecuencia de resolver de modo distinto supuestos idénticos.

El representante del demandante ante la jurisdicción social estimó que el recurso es extemporáneo así como, por lo que al fondo del recurso se refiere, que la sentencia impugnada recoge la doctrina reiterada del Tribunal Central de Trabajo y que la citada como referente de comparación corresponde a un supuesto distinto.

A su vez el Ministerio Fiscal considerando que, entre las sentencias invocadas, no existen diferencias fácticas, ni razonamiento que explique el cambio de criterio contenido en la que motiva el recurso estima que debe entenderse violado el derecho fundamental a la igualdad.

C) Fundamentos jurídicos

Se desestima el recurso de amparo por extemporaneidad del mismo considerada, en virtud del momento procesal en que se aprecia, como causa de desestimación y no de inadmisión.

**Sentencia 133/1989, de 19 de julio. Recurso de amparo.
Representantes del Ayuntamiento en la Caja de Ahorros de la ciudad
(BOE 10 agosto 1989)**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 477/87, promovido por don Juan Manuel Cividanes, doña María Eivira Espada Barros, don Carlos Mantilla Rodríguez, don Gonzalo Villar Jorge y don Fernando García del Valle Gutiérrez, representados por el Procurador don Juan Carlos Estévez Fernández Novoa, y defendidos por el Letrado don Francisco Galván Cabanas, contra Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 28 de julio de 1986, sobre cese de los recurrentes como representantes de dicho Ayuntamiento en la Asamblea General y en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, y contra Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña de 18 de noviembre de 1986, y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1987, que confirman dicho Acuerdo. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Ayuntamiento de Vigo, representado por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 10 de abril de 1987 se registró en este Tribunal escrito mediante el cual don Juan Carlos Estévez Fernández Novoa, Procurador de los Tribunales, interpuso recurso de amparo constitucional en nombre de don Juan Manuel Cividanes, doña María Eivira Espada Barros, don Carlos Mantilla Rodríguez, don Gonzalo Villar Jorge y don Fernando García del Valle Gutiérrez, contra la Sentencia de 3 de marzo de 1987 de la Sala Quinta del Tribunal Supremo recaída en recurso de apelación interpuesto por los recurrentes contra la Sentencia de 18 de noviembre de 1986 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, en el recurso contencioso-administrativo promovido por los mismos contra Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 28 de julio de 1986, sobre cese de los recurrentes como representantes de dicho Ayuntamiento en la Asamblea General y en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, por presunta vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 14, 23.2 y 25 de la Constitución.

2. Los hechos, tal como se exponen en la demanda, son, en síntesis, los siguientes:

a) Los recurrentes fueron designados, por Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 1 de junio de 1983, en su calidad de Concejales de la corporación municipal y en representación de dicho Ayuntamiento, miembros del Consejo de Administración y de la Asamblea General de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo. Estos nombramientos se realizaron de acuerdo con la composición de los diferentes grupos políticos integrados en la corporación municipal.

b) En 23 de julio de 1986, el Alcalde de Vigo convoca al Pleno del Ayuntamiento con arreglo al siguiente orden del día: «Ejecución de las acciones administrativas y civiles para que la corporación municipal de la ciudad de Vigo esté mayoritariamente repre-

sentada en su Caja de Ahorros en busca de una mejor defensa de sus funcionarios y de la propia entidad». El Pleno así convocado adoptó el Acuerdo de cesar a los recurrentes como representantes de la corporación municipal en la Asamblea General y en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, designando en lugar de ellos otros Concejales de dicho Ayuntamiento.

c) Los Acuerdos precedentemente señalados fueron recurridos por los ahora solicitantes de amparo en vía contencioso-administrativa, al amparo de los preceptos de la Ley 62/1978, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, la cual ni suspendió los Acuerdos recurridos, ni estimó las pretensiones de los recurrentes, que fueron rechazadas por Sentencia de 18 de noviembre de 1986. En el fundamento jurídico 2.º de esta Sentencia se estima constituir una cuestión previa la relativa a la naturaleza de los cargos de los representantes del Ayuntamiento en los órganos rectores de la Caja de Ahorros; siendo así que la STC 18/1984 declara que las Cajas de Ahorros fundadas por las corporaciones locales no tienen la naturaleza de entes públicos sino de entes de carácter social y que los referidos cargos no tienen la condición de cargos públicos a efectos del art. 23.2 de la Constitución, el recurso debe ser desestimado.

d) Al conocer de la apelación la Sala Tercera del Tribunal Supremo de Justicia, dictó Auto con fecha 13 de enero de 1987, por el que revocó en todas sus partes el que en 19 de agosto anterior había dictado la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y, en consecuencia, declaró haber lugar a la suspensión de la ejecución del Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 28 de julio de 1986.

e) Asignado el conocimiento del asunto por el nuevo reparto de competencias a la Sala Quinta del Tribunal Supremo, ésta dictó con fecha 3 de marzo de 1987 Sentencia por la que desestimó el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes. En el segundo de los fundamentos de Derecho de esta Sentencia la Sala, a la vez que recoge la interpretación dada por la Sentencia de instancia de la STC 18/1984, declara que la remoción de los representantes del Ayuntamiento de Vigo de los órganos rectores de la Caja de Ahorros no rompe la relación representativa entre representantes y representados, dado que la elección de aquéllos no corresponde a los ciudadanos sino al Pleno del Ayuntamiento, por lo que el cese de esta representación no afectaba al derecho fundamental de participación en los asuntos públicos garantizado por el art. 23 de la Constitución.

3. La fundamentación en Derecho de la demanda puede resumirse como sigue:

Alegan los recurrentes que el Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo ha vulnerado los derechos reconocidos en los arts. 25.1, 14 y 23.2 de la Constitución. Por su parte, las Sentencias de la Audiencia Territorial de La Coruña y del Tribunal Supremo, además de los anteriores derechos, habrían vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva así como el principio de seguridad jurídica reconoci-

dos, respectivamente, según los recurrentes, en los arts. 24.1 y 25 de la Constitución.

El Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo habría vulnerado el derecho a la igualdad, reconocido genéricamente en el art. 14 de la Constitución y específicamente en el art. 23.2 de la Constitución, al haber destituido a los recurrentes de sus cargos en los órganos rectores de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, siendo sustituidos arbitrariamente por otros Concejales en total desacuerdo con la composición de los grupos políticos integrados en la corporación municipal. Los recurrentes subrayan cómo las Cajas de Ahorro, en cuanto fruto de una destacada interacción Estado-Sociedad, aun no siendo entes públicos, desarrollan unas actividades de marcado interés general, sobre las cuales los poderes públicos ejercen una notable intervención directiva de la política de ahorro. Siendo ello así, y teniendo en cuenta el carácter de fundador de la Caja de Ahorros que tiene el Ayuntamiento de Vigo, los Concejales que representan al Ayuntamiento en el seno de los órganos de gobierno de la Caja, ejercen funciones públicas que derivan tanto de su nombramiento como de la misión de vigilancia sobre la administración del patrimonio de la institución.

Los recurrentes estiman inexplicables el apoyo que la Sentencia del Tribunal Supremo pretende encontrar en la STC 18/1984, dado que en aquella ocasión lo que se impugnaba era un acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de una Caja de Ahorros, denegando el Tribunal Constitucional el otorgamiento del amparo por no ser los órganos de las Cajas de Ahorro entes públicos. Por el contrario, lo que ahora se impugna es un Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo por el que se priva a unos concejales del ejercicio de unas funciones públicas.

En virtud de su designación por el Ayuntamiento de Vigo, los recurrentes habrían adquirido un haz de derechos subjetivos contemplados en la expresa interdicción del art. 369 de la Ley de Régimen Local, no homologables a una relación de mandato civil. De otro lado, el examen del citado acuerdo descubriría una inspiración causal muy alejada de la afectación de un interés público preponderante, infringiendo así el art. 43.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

De todo ello resultaría la vulneración por los Tribunales de justicia del derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva, dado que los Tribunales están obligados a controlar la legalidad de la actuación administrativa con arreglo al art. 106.1 de la Constitución, del mismo modo, las decisiones recurridas atacarían por sus propios cimientos «el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 25.1 del propio Texto constitucional».

La arbitrariedad de la decisión municipal quedaría, por fin, aún más al descubierto en virtud de lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda de la Ley 7/1985 y de la Disposición transitoria primera del Decreto 127/1986, ambos de Galicia. Las mismas disponen que los actuales órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro y sus respectivos miembros mantengan la plenitud de sus facultades hasta la constitución de los nuevos órganos de gobierno.

4. En el suplico de la demanda se solicita la declaración de nulidad del Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 28 de julio de 1986, así como la de las Sentencias de 18 de noviembre de 1986 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y de 3 de marzo de 1987 de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en cuanto confirmaron el citado Acuerdo municipal, el reconocimiento de los derechos infringidos y que se ordene al Ayuntamiento de Vigo adoptar las medidas necesarias para su restablecimiento. Igualmente se solicita la suspensión de la ejecución del

citado Acuerdo municipal, toda vez que la misma ocasionaría un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad.

5. Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 13 de mayo de 1987, se acordó conceder a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que alegasen lo pertinente en relación con la posible concurrencia del motivo de inadmisión consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional, conforme preceptuaba el art. 50.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por entonces vigente.

6. Expuestas las respectivas alegaciones por el Ministerio Fiscal, que interesó la inadmisión del recurso de amparo, y por la parte actora, que solicitó su admisión, la Sección, por providencia de 15 de julio de 1987, acordó la admisión a trámite del recurso, así como requerir las actuaciones previas del Ayuntamiento de Vigo y de los órganos judiciales correspondientes y el empíazamiento, por parte de estos últimos, de quienes fueron parte en las mismas, para que pudieran comparecer en el proceso constitucional. La Sección acordó, asimismo, formar pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión de la ejecución del acto recurrido.

7. Por Auto de 22 de julio de 1987, la Sala Segunda de este Tribunal acordó denegar la suspensión solicitada.

8. Recibidas las actuaciones requeridas y habiéndose personalmente como parte en el recurso de amparo el Ayuntamiento de Vigo, representado por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, la Sección, por providencia de 13 de enero de 1988, acordó dar vista al mismo, al Ministerio Fiscal y a la representación de la parte actora, para que pudiesen formular alegaciones en el plazo común de veinte días.

9. El Ministerio Fiscal alega, en primer término, que no existe indicio alguno de que se haya vulnerado en el presente caso el art. 24.1 de la Constitución, pues los Tribunales ordinarios han resuelto los recursos previos mediante sentencias fundadas en derecho, ni el art. 25 de la Constitución, inaplicable al caso. Considera también que no es de aplicación el art. 14 de la Constitución, pues las circunstancias fácticas que se contemplan no ofrecen facetas que puedan proyectarse sobre el principio de igualdad, aunque puedan incidir en el ámbito del art. 23.2 de la Constitución. Ahora bien, por lo que se refiere a la supuesta infracción de este último precepto, advierte el Ministerio Fiscal que las Cajas de Ahorros fundadas por las corporaciones locales no son entes públicos, según declaró la STC 18/1984, ni los miembros del Consejo de Administración de las Cajas tienen la consideración de cargos públicos, lo que puede extenderse a los miembros de la Asamblea General. Por eso no puede entenderse infringido el derecho de los recurrentes a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Es cierto que, cuando los designados por la corporación local como miembros de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros son concejales, éstos están proyectando en su actuación *ad extra* del propio ente municipal su propio carácter de cargo público. Pero el derecho y la obligación legal de ostentar una determinada representación en los órganos de gobierno de las Cajas no es de los Concejales, sino de la propia corporación, lo que conduce también a la desestimación de la demanda. Tampoco puede deducirse del art. 23.2 de la Constitución el derecho de los recurrentes a mantenerse y no ser removidos como representantes de la corporación municipal en la Caja de Ahorros por la misma razón apuntada de que éstas no son cargos públicos, con la única salvedad de que tal remoción de un cargo que es secuela de la condición de concejal se haya realizado en infracción del ordenamiento jurídico. Con esta salvedad, interesa el Ministerio Fiscal la desestimación del recurso de amparo.

10. La representación del Ayuntamiento de Vigo manifiesta en primer lugar que los recurrentes han incrementado progresivamente el número de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados en el presente caso, pues ante la Audiencia Territorial de La Coruña alegaron sólo la infracción del art. 23.2 de la Constitución, ante el Tribunal Supremo también la infracción del art. 14 y, en el recurso de amparo, además, la infracción de los arts. 24.1 y 25. Pero, la alegación de infracción del art. 14 carece de consistencia; la del art. 23.2 ha sido correctamente desestimada en la vía judicial previa, remitiéndose esta parte a los fundamentos de las alegaciones que expuso en la misma; no hay infracción del art. 24.1, ya que éste reconoce el derecho a ejercitar las pretensiones ante Jueces y Tribunales con todas las garantías, pero no a conseguir una resolución favorable a las pretensiones; y resulta sorprendente la alegación de que se ha vulnerado la seguridad jurídica, porque no se explicita en la demanda en qué consiste dicha vulneración. En realidad, no se ha producido transgresión de derecho fundamental alguno, tal y como sostienen las dos Sentencias previas a este proceso constitucional. Si, a efectos dialécticos, algo pudiera cuestionarse en torno al acuerdo municipal debatido, habría de sustanciarse en la vía contencioso-administrativa ordinaria. Por ello, se solicita la desestimación de la demanda de amparo.

A ello añade la representación del Ayuntamiento de Vigo su opinión sobre la improcedencia de que se dictase un nuevo auto sobre la suspensión solicitada por los recurrentes, dado que, habiendo entrado en vigor los Estatutos de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, se ha procedido por el Ayuntamiento, mediante acuerdo plenario adoptado el 27 de octubre de 1987, a la designación de representantes municipales en dicha Caja de Ahorros, según criterios de proporcionalidad de los distintos grupos políticos de la corporación.

11. La parte actora no dedujo escrito alguno de alegaciones en este trámite.

12. Por providencia de 13 de julio de 1989 se fijó para deliberación y votación del presente recurso el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto del presente recurso de amparo determinar si el Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo, de 28 de julio de 1986, confirmado por las Sentencias de la Audiencia Territorial de La Coruña, de 18 de noviembre de 1986, y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 3 de marzo de 1987, por el que se cesó a los recurrentes en su condición de representantes de dicha Corporación Local en la Asamblea General y Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, vulneró o no el principio de «seguridad jurídica», tutelado, en opinión de los recurrentes, en el art. 25.1 de la Constitución y el de «igualdad» consagrado en los arts. 14 y 23.2 de la misma Ley fundamental.

A esta relación de derechos fundamentales incorporan también los recurrentes el derecho de tutela del art. 24.1 que, junto con los demás, habría sido vulnerado por las referidas Sentencias de la A.T. de La Coruña, de 18 de noviembre de 1986, y por la de la Sala Quinta del T. S., de 3 de marzo de 1987.

2. Antes de entrar en el tema de la presunta vulneración de los referidos derechos fundamentales conviene precisar que, en el caso que nos ocupa, el recurso de amparo utilizado lo es contra un acto de una Corporación local y, por tanto, a través del cauce del art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y no contra un acto del Poder Judicial, tal y como lo confirma el hecho de

que los demandantes hayan utilizado como vía judicial previa el procedimiento contencioso-administrativo especial de protección jurisdiccional contemplado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre.

La anterior observación reviste singular importancia, porque, tal y como aduce el escrito de alegaciones de la Corporación demandada, hubiera podido producirse una indebida ampliación del catálogo de derechos fundamentales supuestamente vulnerados por el Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo. Así, tanto en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo como en el de demanda, el único derecho fundamental que se estimó vulnerado fue el contenido en el art. 23.2 de la Constitución, único precepto constitucional que sirvió también para fundamentar el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia desestimatoria recaída en dicho procedimiento; por el contrario, en el presente recurso de amparo se pretende su ampliación a los artículos 25.1, 14 y 24.1 que nunca fueron siquiera invocados en la vía judicial ordinaria y previa.

Esta consideración servirá ya de base para desestimar este recurso constitucional en todo lo referente a las violaciones de los preceptos que no fueron invocados en dicha vía judicial al amparo de lo dispuesto en el artículo 50.1 a) en relación con el art. 43.1 y 3 de nuestra Ley Orgánica y, en general, como consecuencia de la infracción del principio constitucional de «subsidiariedad» (art. 53.2 de la Constitución), conforme al cual se le ha de dar ocasión a los Tribunales ordinarios de que restablezcan los derechos fundamentales vulnerados mediante su exhaustiva invocación en la vía judicial previa al amparo constitucional.

La circunstancia, sin embargo, de que esta ampliación de derechos fundamentales se haya realizado sobre una misma base fáctica (el Acuerdo por el que se cesó a los recurrentes en los órganos de representación de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo) obliga a concluir que no se ha producido mutación esencial del objeto procesal, ni se ha generado, por consiguiente, indefensión con respecto a la parte demandada, pues también en el recurso de amparo rige la doctrina de la «sustanciación de la demanda» (*iura novit curia*) y a los efectos de determinar si ha existido o no una mutación esencial del objeto procesal lo decisivo no es tanto el *nomen iuris* o calificación jurídica que haya merecido al recurrente la lesión del derecho o derechos fundamentales vulnerados, cuanto constatar si en la realidad efectivamente se produjo la violación de un derecho fundamental y si se dio ocasión o no a los Tribunales ordinarios para su restablecimiento. Tal y como hemos reiterado, el orden a determinar si existe o no un cambio esencial en la pretensión de amparo, se hace obligado comprobar si el acto lesivo evidenciado y el *petitum* deducido en los escritos de alegaciones de la vía judicial previa permanecen o no los mismos con los afirmados en el escrito de interposición del recurso constitucional de amparo (SSTC 79/1982, 74/1985 y 131/1986). Existiendo, pues, identidad entre tales elementos esenciales de la pretensión, deducida en la vía judicial ordinaria y en esta sede constitucional, debemos concluir que no ha existido mutación esencial del objeto procesal y, por tanto, hemos de examinar si se produjo o no la violación de la totalidad de los derechos fundamentales relacionados en la demanda de amparo.

3. Uno de los derechos fundamentales que en el escrito de demanda se cita expresamente como vulnerado por el acuerdo del Ayuntamiento de Vigo es el principio de «seguridad jurídica» que, en opinión de los recurrentes, se encontraría consagrado en el art. 25.1 de la C.E. La violación de este principio se habría producido como consecuencia de haber adquirido los actores con su nombramiento como representantes del citado Ayuntamiento en la Caja de Ahorros municipal un «has de derechos subjetivos» de los que fue-

ron privados arbitrariamente por el Acuerdo municipal de cese, de 28 de julio de 1986.

Dicha tesis no puede ser compartida por este Tribunal, por cuanto, con independencia de dilucidar si los recurrentes tienen o no un derecho a agotar su mandato en los órganos de representación de la mencionada entidad financiera, cuestión ésta sobre la cual, por ser de mera legalidad ordinaria, no nos podemos pronunciar, lo cierto es que, ni el principio de seguridad jurídica se encuentra sancionado por el art. 25.1, ni constituye derecho fundamental alguno cuya presunta infracción permita el ejercicio del recurso de amparo.

En efecto, el art. 25.1 no consagra el principio de seguridad, sino el de legalidad material (*nulūm crimen, nulla poena sine lege*). El valor de la seguridad jurídica está proclamado, junto con otros principios constitucionales, en el art. 9.3 de la Constitución, por lo que, al no encontrarse dentro del ámbito de aplicación del recurso de amparo (art. 53.2), no es un valor constitucional invocable a través de este recurso constitucional, sin perjuicio de que haya de informar el ordenamiento jurídico y presidir la conducta de los poderes públicos. Así lo ha declarado este Tribunal en una reiterada jurisprudencia (SSTC 97/1987, 120/1988 y 134/1988).

4. Aducen, en segundo lugar, los recurrentes que el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento demandado, de 23 de julio de 1986, por el que se decretó el cese en los órganos de representación de la referida Caja de Ahorros infringe los arts. 14 y 23.2 de la Constitución, toda vez que los recurrentes, en su calidad de Concejales, elegidos representantes de los órganos sociales de dicha entidad financiera, ejercitaban en la misma «funciones públicas», por lo que habían consolidado un estatuto de derechos —no reconducibles a la figura del mandato— de los que no podían ser arbitrariamente privados por el acuerdo impugnado.

A) En cuanto a la supuesta infracción del principio de igualdad del art. 14, residencian los recurrentes dicha lesión en la discriminación injustificada que se afirma producida con el acuerdo de cese, más, no como consecuencia de un trato discriminatorio respecto de otros supuestos semejantes que se aportan como término de comparación, sino respecto de la propia legalidad que se estima infringida por el citado Acuerdo. Esto es lo verdaderamente cuestionado no es sino el carácter discriminatorio que se imputa al acto administrativo, pero no por resolver desiguamente esta supuesta respecto de otros, sino por no respetar lo que los recurrentes consideran criterios correctos —e incluso legalmente establecidos— y por ende aplicables en la decisión de la concreta materia a que aquí se contrae.

La interdicción de la discriminación contenida en el art. 14 de la C.E. de la que se quejan los recurrentes, no resulta violada en este caso, pues todo parece indicar (sin que los demandantes hayan probado otra cosa) que el cambio de los representantes del Ayuntamiento de Vigo en la Caja Municipal de Ahorros se debe al *factum* político del cambio de mayoría en la Corporación Municipal, hecho que explica aquella decisión municipal sin que tal opción trascienda los límites de lo arbitrario o de lo discriminatorio.

B) Pero es que además, y aun cuando los recurrentes hayan invocado en esta sede dos distintos títulos de impugnación; el art. 14 y el 23.2, en realidad nos encontramos ante una sola causa petendi: la del art. 23.2 de la Constitución, pues, al contemplar dicho precepto el acceso a las funciones públicas «en condiciones de igualdad», la infracción de este precepto, tal y como este Tribunal tiene declarado (SSTC 84/1987, 10/1989 y 24/1989), absorbe la de la vulneración del principio general de igualdad de los ciudadanos ante la Ley del art. 14.

Así pues, hemos de limitar nuestro examen a comprobar si el Acuerdo impugnado infringió o no el art. 23.2 de nuestra Ley fundamental, para lo cual, de conformidad con la exégesis del precepto, se hace obligado dilucidar, en primer lugar, si el referido derecho fundamental contempla, no sólo el derecho al acceso a las funciones y cargos públicos, sino también al de su permanencia; en segundo, si el acto de la Corporación demandada es impugnado o no mediante el recurso de amparo y, finalmente, si dentro del concepto de «funciones y cargos públicos» cabe entender las actividades desplegadas por los órganos de representación de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo.

a) La primera de las enunciadas cuestiones no constituye hoy, a la luz de nuestra doctrina (SSTC 5/1983, 10/1983, 26/1984...), problema alguno, pues, el derecho fundamental del art. 23.2 implica no sólo el derecho de acceso a los cargos públicos, sino también el de no ser removidos si no es por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos.

b) Asimismo, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Vigo, de 28 de julio de 1986, por el que se decretó el cese de los recurrentes en los referidos órganos de representación, constituye un acto emanado de un «poder público», cual es un Ayuntamiento (ATC 13/1980), por lo que se cumple con el requisito de la legitimación pasiva exigido por el art. 41.2 LOTC. A diferencia, pues, del supuesto contemplado en la STC 18/1984 (en el que fue el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias quien decidió la admisión de la candidatura de los recurrentes a vocales de dicho Consejo), en el caso que nos ocupa ha sido el propio Pleno del Ayuntamiento, quien, en uso de sus facultades ejecutivas, ha decidido la remoción de los actores en sus puestos de representantes en la Caja Municipal de Ahorros.

c) Restanos por determinar si el acceso a tales órganos de representación conlleva o no el ejercicio de «funciones y cargos públicos». Entienden los recurrentes que los Concejales elegidos por el Ayuntamiento para que vigilen dentro de los órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro la administración de los caudales municipales ejercen «funciones públicas», si bien no concretan en qué consisten dichas funciones.

Esta afirmación, sin embargo, no puede ser compartida, porque, sin olvidar, como señala el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, que en cualquier caso la titularidad de tales supuestas «funciones públicas» correspondería a la Corporación local, en cuanto tal, y no a los concejales designados, lo cierto es que en nuestra STC 18/1984 y de un minucioso examen de la legislación entonces vigente en materia de Cajas de Ahorro, tuvimos ocasión de declarar que tales entidades financieras, si bien son entes de carácter social sometida a una cierta actividad protectora del Estado o de las Corporaciones Locales, «no tienen la naturaleza de entes públicos» y «los miembros del Consejo de Administración elegidos no tienen la consideración de cargos públicos a los efectos del art. 23 de la Constitución» (fundamento jurídico 4.º).

La anterior doctrina ha de ser de entera aplicación en el presente caso, en el que, si bien es cierto que la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, y de conformidad con sus Estatutos, asume determinados fines benéficos-sociales (art.1) y pretende fomentar el ahorro y desarrollo económico de la sociedad en la que opera (art. 2), tampoco lo es menos que los actos de sus órganos de representación no son más que actos de gestión de sus recursos financieros y, como tales, pertenecientes a la esfera del Derecho privado, aun cuando hayan de perseguir aquellos intereses sociales. Así, pues, los actos y Acuerdos de los órganos sociales de la referida entidad financiera no pueden ser enmarcados dentro del

concepto de «funciones públicas» a las que se refiere el art. 23 de la Constitución.

En nada empece a lo dicho la circunstancia de que los recurrentes ostentaran la condición de «concejales», porque el acuerdo impugnado en nada incide en las funciones públicas que los actores, en su calidad de Concejales, ejercen dentro del Ayuntamiento de Vigo, sino en las funciones que dichos Concejales ejercitaban, en nombre del Ayuntamiento y no en el suyo propio, en la Caja de Ahorros «municipal» de Vigo.

5. Quédanos finalmente por dilucidar si las Sentencias de la Audiencia Territorial de La Coruña, de 18 de noviembre de 1986 y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 3 de marzo de 1987, infringieron o no el derecho a la «tutela efectiva» de los demandantes.

La respuesta no puede ser sino negativa y, no sólo porque el presente recurso de amparo se ha dirigido contra un acuerdo de

una Corporación Local y no contra un acto del Poder Judicial, ni porque se haya omitido la invocación de dicho derecho fundamental vulnerado en la vía judicial previa, sino porque las sentencias, cuya indebida impugnación se pretende, contienen un razonamiento ponderado sobre la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto, aunque sus respectivos fallos no hayan otorgado satisfacción a las pretensiones de los recurrentes.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 133/1989, de 19 de julio

Recurso de amparo. Poder público. Naturaleza de las Cajas de Ahorros.

Órganos de Gobierno. Derecho de acceso a un cargo público. Derecho a la igualdad.

Principio de seguridad jurídica. Representantes de Corporaciones Locales.

A) Objeto

La Sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 28 de julio de 1986, sobre cese de los recurrentes en amparo, concejales de dicho Ayuntamiento, como representantes de la citada Entidad Local en la Asamblea General y Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, así como contra las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de la Coruña de 18 de noviembre de 1986 y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1987 que confirmaron dicho Acuerdo.

B) Antecedentes

Los recurrentes consideran que el citado Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo sobre cese de los mismos en los cargos que como representantes desempeñan en la Asamblea General y en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal vulnera los derechos reconocidos en los artículos 14, 23.2 y 25 de la CE. Igualmente se considera vulnerado el art. 24 de la CE.

La razón de semejante argumentación estriba en la consideración de que el Acuerdo del Ayuntamiento habría vulnerado el derecho a la igualdad al haberse desistuido a los recurrentes de los citados cargos para sustituirlos arbitrariamente por otros concejales; en total desacuerdo con la composición de los grupos políticos integrados en la Corporación.

Consideran que las Cajas de Ahorros, si bien no son entes públicos, realizan fines de interés general. Igualmente estiman que existe una notable intervención de los poderes públicos que hace que los concejales que representan a los Ayuntamientos en los Órganos de las Cajas ejerzan funciones públicas que derivan de su nombramiento, así como la misión de vigilancia sobre la administración del patrimonio de la entidad.

En función de lo anterior el desconocimiento de la naturaleza del cargo y de los derechos de los recurrentes, invocando la jurisprudencia del TC sentada en su STC 18/1984, se estima que produce una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al principio de seguridad jurídica consagrado por nuestro texto constitucional.

El Ministerio Fiscal estima que no se ha vulnerado ninguno de los derechos fundamentales alegados. En especial considera que no se dan las circunstancias fácticas para considerar que ha podido infringirse el derecho a la igualdad. Del mismo modo considera que tampoco se ha infringido el derecho de acceso a un cargo público, por considerar que las Cajas de Ahorros fundadas por las Corporaciones Locales, ni son entes públicos, ni los miembros de sus Órganos del Gobierno tienen la consideración de cargos públicos.

El Ayuntamiento de Vigo sostiene que no se ha producido la transgresión de derecho fundamental alguno de conformidad todo ello con lo resuelto por las sentencias de la

jurisdicción contencioso-administrativa, objeto de revisión en el recurso de amparo de referencia.

C) Fundamentos jurídicos

Se considera que de ningún modo ha podido vulnerarse el principio de seguridad jurídica al haberse privado arbitrariamente a los recurrentes, en virtud del Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo, de un haz de derechos subjetivos, ya que independientemente de que esto sea así, cuestión ésta de legalidad ordinaria, el principio invocado no constituye derecho fundamental alguno que sirva de base de recurso de amparo. Es decir únicamente se trata de un principio que ha de informar el ordenamiento jurídico y presidir la conducta de los poderes públicos.

Por otra parte se considera en relación con la interdicción de la arbitrariedad que dicho principio no se viola, ya que se entiende que el cambio de representantes del Ayuntamiento se debe a una alteración en la mayoría dentro de la Corporación municipal, que de ninguna forma se justifica que sea discriminatoria.

Igualmente se enjuicia la posible violación del derecho de acceso al cargo público, derecho en el que de alguna forma ha de considerarse el respeto al derecho de igualdad. En relación con este problema planteado ha de tenerse en cuenta que conforme a la jurisprudencia constitucional el derecho de acceso al cargo público implica igualmente el de no ser removido sino es de conformidad con la ley. Del mismo modo

ha de aceptarse que el acto en virtud del que fueron reconocidos ha emanado de un poder público que hace que el mismo sea susceptible de ser impugnado en amparo.

Sin perjuicio de lo anterior y por lo que respecta a la naturaleza del ejercicio del cargo en un Órgano de Gobierno de una Caja de Ahorros, actuando en representación de una Entidad Local, es de señalar que en su caso las hipotéticas funciones públicas serían de esta última y no de sus concejales, circunstancia que en ningún caso serviría de presupuesto para hablar de derecho de acceso a un cargo público, máxime cuando las Cajas, si bien son entes de carácter social sometidos a la actividad protectora del Estado, no tienen naturaleza de ente público, extremos estos predicables de la concreta Caja de Ahorros en la que los recurrentes eran consejeros, tanto tomando en consideración los Estatutos de la misma, como los actos de sus órganos de gobierno, que pertenecen a la esfera del derecho privado, así como la circunstancia de que las funciones que los mismos ejercen en los órganos de referencia no las efectúan en su calidad de concejales.

Del mismo modo ha de considerarse que no se lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que las sentencias impugnadas resuelven con fundamentación pormenorizada el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

En esta sentencia se recoge un criterio análogo al fijado por la STC 18/1984 respecto de la naturaleza de las Cajas de Ahorros y el derecho de acceso a un cargo público en relación con los Órganos de Gobierno de las mismas.

**Sentencia 171/1989, de 19 de octubre.
Recurso de amparo. Diferencias salariales
(BOE 7 de noviembre 1989) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 479/1987, promovido por don José María Lacunza Lapeña, doña María Angeles Lampreabe Elizalde, don Conrado Vicuña Serrano, don Jesús María López López, don Alberto Láinez Gabarri, don Luis Goicoechea Viejo, don José Ramón Azolí Azqueta, don José Esteban Pérez, don Francisco Capodavía Iribarren, don José María Pombo Pla, don José Ángel Alonso Alonso, don Francisco Javier Garrido Clavel, doña María Asunción Nuñ Armendáriz, don Miguel Ignacio Cruchaga Archanco, don Javier Rodríguez Añín, don Félix Ángel Fabrique Salaverri, doña Rosa Ana Inza García-Salamanca, don Antonio Domínguez Aslaín, don José María Bonilla Gorria, don Pedro José Enériz Olaechea, don Rafael Labarga Cavia, don Luis Múnáritz Moreno, doña Inmaculada Bertol Uscot, don Carlos Baztán Suescun, don Jesús Gurpegui Amatriain, don José Malén Salafrañca, don Jesús María Manrique Marín, don José A. Gorri Martínez, doña Elena Muro Suescun, don Javier Aratibel Pastor, don Jesús Gomaiz Saragueta, don Juan José Uncilla Mendinueta, don Alberto Ganuza Asurmendi, doña María Isabel Fernández Lecuona, doña Rosa Ana Zurbano Zurbano, don José Luis Corcuera Percaz, don José María Azpíroz Basarte, doña Blanca Peñajero Olcoz, doña María del Mar Sancel Ortiz, doña Mercedes Barandica Achaerandio, don José Miguel de las Heras Martínez, don Francisco Odeíz Navarraz, don Carlos Cenoz Gil, don Jesús María Ruano Rouzaut, don Fermín Vilanueva Labalde, don José Javier Rodríguez Serrano, don Francisco Javier Sancho Elizalde, don José Javier Ayerdi Machin, don Juan José Martínez Laporta y don Jesús Braulio Bamarte Jaso, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Esther Rodríguez Pérez y asistidos por el Letrado don Juan Carlos Lasa Salamenero, contra la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Central de Trabajo de 9 de febrero de 1987, que estimó el recurso de suplicación interpuesto contra la dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Navarra de 30 de mayo de 1985, en autos sobre reclamación de cantidad. Han sido partes el Ministerio Fiscal, la Caja de Ahorros de Navarra, representada por el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorrenochoa Aramburu y asistida por el Letrado don Enrique Alonso García, y don José María Azpilicueta Aramendía, representado por la Procuradora doña Esther Rodríguez Pérez y asistido del Letrado don Juan Carlos Lasa Salamenero, y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Reguerá, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 10 de abril de 1987, doña Esther Rodríguez Pérez, en nombre y representación de don José María Lacunza Lapeña y otros, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Central de Trabajo (TCT) de 9 de febrero de 1987, que estimó el recurso de suplicación interpuesto contra la dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Navarra de 30 de mayo de 1985, en autos sobre declaración de derechos y reclamación de cantidad. Invoca violación del art. 14 de la Constitución.

2. Los hechos que sirven de base a la presente demanda de amparo son los siguientes:

a) Hasta el año 1978 inclusive, la Caja de Ahorros de Navarra abonaba a todos sus trabajadores, cualquiera que fuese su categoría y antigüedad, el importe íntegro de sus retribuciones, sin descuentos, pagando con cargo a sus propios fondos el impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal. Publicado el Real Decreto-ley 49/1978, de 26 de diciembre, sobre política de rentas y empleo, cuyo art. 2 -como luego haría con carácter definitivo el art. 26.3 del Estatuto de los Trabajadores-, y por dificultar «una política fiscal progresiva», prohibía las cláusulas de este tipo para el futuro, se incluyó en el art. 5 del I Convenio Colectivo de aquella entidad un nuevo «plus» como «compensación» por la entrada en vigor de la nueva medida legal. El art. 5 de este Convenio tenía el siguiente tenor literal:

«Como compensación del desaparecido impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal, que la Caja de Ahorros de Navarra tomaba a su cargo y, consecuentemente, formaba parte de las percepciones brutas de cada empleado, se establece para los actuales un plus extrasalarial que, respetando los derechos adquiridos, sea equivalente al importe satisfecho por el referido impuesto. Así pues:

1. Se creará un nuevo plus para cada categoría de la escala salarial del 13,636 por 100 de la cantidad percibida como sueldo base durante 1978, considerando a este efecto todas las pagas.

Este plus se percibirá en todas las pagas y formará parte de la base para el cálculo de la antigüedad y el subsidio familiar.

De esta forma se garantiza a los empleados que asciendan a nuevas categorías o cambien sus circunstancias personales el acceso al plus que corresponda a su nueva situación.

Este nuevo concepto retributivo se actualizará siempre de acuerdo con el porcentaje medio de incremento de las percepciones del personal que resulte en cada momento.

2. Queda establecido un descuento, igual para todos los empleados, equivalente a 47.862 pesetas anuales, distribuidas en cada una de las doce mensualidades, por razón de las 351.000 pesetas de ingresos exentos de IRTP durante el año 1978, calculadas al 13,636 por 100.

En ningún caso la deducción podrá ser mayor que el plus que se establece en el punto primero.

La actualización de este descuento seguirá los mismos criterios previstos para el plus establecido en el punto primero de este apartado.»

Los conceptos anteriores serían de aplicación únicamente a aquellos empleados que hubieran ingresado antes del 1 de enero de 1979.

(1) Corrección de errores BOE 11 enero 1990.

La regulación precedente se fue ratificando sucesivamente en los Convenios Colectivos posteriores, incluido el vigente en 1985, limitándose por lo general, y bajo la denominación de «asignación individual», a establecer las nuevas cuantías de los conceptos retributivos creados en 1979. Estas percepciones se integraban dentro de los conceptos salariales de la nómina, cotizando, consecuentemente, a la Seguridad Social.

b) El 16 de marzo de 1985, los actuales recurrentes en amparo, todos ellos ingresados en la Caja de Ahorros con posterioridad a 1 de enero de 1979, demandaron a esta entidad ante Magistratura de Trabajo, reclamando el complemento de «asignación individual» incluido en el Convenio Colectivo de aquel año, por entender que su abono sólo a los ingresados en la Caja de Ahorros con anterioridad a aquella fecha era discriminatorio. Demanda que fue estimada por la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Navarra de 30 de mayo de 1985, que condenó a la entidad demandada a abonar a los trabajadores las cantidades especificadas en el fallo. Solicitada aclaración respecto de este fallo, por no contener referencia a que el derecho a percibir el complemento de «asignación individual» se mantenía «para el futuro», el Auto de la Magistratura núm. 2 de Navarra de 7 de junio de 1985 declaró que el deber de pago por parte de la entidad demandada «es claro que afecta al futuro, pero salvo que la empresa haga uso de su derecho de absorción y compensación con futuras mejoras, o bien que los empleados renuncien al mismo a cambio de otros beneficios, o que en futura norma legal o convencional... llegue a introducirse un nuevo pacto al respecto».

c) Interpuesto recurso de suplicación por la entidad demandada contra la anterior Sentencia, el recurso fue estimado por la Sentencia de la Sala Primera del TCT de 9 de febrero de 1987. Frente a la Sentencia de instancia, el TCT consideró que el no abono del complemento controvertido a quienes nunca se habían beneficiado del pago de sus impuestos con cargo a la empresa no era discriminatorio, puesto que la distinción se basaba en un motivo razonable.

3. Contra esta Sentencia del TCT se interpone ahora recurso de amparo, por presunta violación del art. 14 de la Constitución, solicitándose que se declare su nulidad y el reconocimiento del derecho de los recurrentes a percibir las cantidades que en su favor había fijado la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Navarra. Aducen los demandantes de amparo que la diferencia de trato salarial consagrada en el Convenio Colectivo controvertido es discriminatoria por las siguientes razones: En primer lugar, porque carece de justificación objetiva y razonable distinguir entre unos trabajadores y otros, en materia salarial, por el hecho de haber ingresado en la empresa antes o después de 1 de enero de 1979. En segundo término, porque el complemento cuya aplicación se pretende no es propiamente un complemento personal o condición más beneficiosa personal, como entiende el TCT, sino más bien un plus de la categoría profesional, puesto que forma parte del salario correspondiente a cada categoría, aumenta su cuantía según se asciende en la empresa y se revaloriza en función del incremento de la «masa salarial bruta», en la que se integra el salario de todos los trabajadores y no sólo de los que perciben aquel complemento. En tercer lugar, porque la diferencia salarial reclamada no puede configurarse jurídicamente como una «condición más beneficiosa» de los trabajadores que vienen percibiéndola, precisamente por no tratarse de un complemento «personal». Finalmente, los demandantes de amparo consideran que la diferencia de trato consagrada en el Convenio Colectivo contradice la doctrina sentada en la Sentencia de este Tribunal 31/1984, según la cual, por aplicación del principio de igualdad, a igualdad de trabajo ha de corresponder siempre igualdad de salario; por lo que concluyen, un complemento que distinga, a efectos salariales, entre trabajadores que realizan un mismo trabajo, debe ser calificado de discriminatorio.

4. Por providencia de 13 de mayo de 1987, la Sección Tercera (Sala Segunda) acordó admitir la demanda de amparo y requerir atentamente y con carácter de urgencia a la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Navarra y al TCT, a fin de que, dentro del plazo de diez días, remitiesen testimonio de las actuaciones, y por aquella Magistratura se emplazase a quienes fueron parte en los procedimientos, a excepción de los recurrentes en amparo, para que, si lo desearan, se personaran en el proceso constitucional.

5. Recibido testimonio de las actuaciones y personados los Procuradores de los Tribunales don José Manuel Dorremocha Aramburu y doña Esther Rodríguez Pérez, por providencia de 30 de septiembre de 1987, la Sección acordó tener por personados y parte a los citados Procuradores, en nombre y representación, respectivamente, de la Caja de Ahorros de Navarra y de don José María Azpilicueta Aramendia, y, en virtud de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a los Procuradores señores Dorremocha Aramburu y Rodríguez Pérez, a fin de que, dentro del plazo común de veinte días, formularan las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. Con fecha 27 de octubre de 1987 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones. En el mismo, tras relatar los antecedentes del caso y citar la STC 31/1984, se detiene en las características del concepto salarial retributivo controvertido, señalando particularmente: su origen como consecuencia de la promulgación del Real Decreto-ley 49/1978; que el plus se estableció para cada categoría y viene integrado dentro de los conceptos salariales de la nómina, cotizando en consecuencia, a la Seguridad Social; que el plus se abona también en las gratificaciones extraordinarias y sirve de base, entre otros aspectos, para el cálculo de la antigüedad, el subsidio familiar y las horas extraordinarias; y, en fin, que dicho «plus» se incrementa desde 1979 de acuerdo con la previsión de subida de la masa salarial de la empresa en cada año y no de conformidad a los porcentajes pactados en cada Convenio. En las características expuestas radica, para el Ministerio Fiscal, la solución del presente caso.

Como tal incremento económico se estableció para compensar una disminución salarial creada para fines de política económica suficientemente justificados, disminución que afectó desde el 1 de enero de 1979 a todos los trabajadores, los que ya lo eran y los que comenzaron a trabajar después —que, de no haber variado la política económica se hubieran también visto beneficiados del pago de los impuestos con cargo a la empresa—, tiene aquél «plus» —como dijo el Magistrado en su Sentencia— un carácter de beneficio salarial o complemento retributivo para los trabajadores afectados, complemento absorbible en todo caso con las mejoras retributivas de futuro, pero en modo alguno parece que puedan existir razones que autoricen a perpetuar indefinidamente la diferencia con respecto a los trabajadores ingresados a partir del 1 de enero de 1979, que de esta manera serían los únicos que resultarían realmente afectados por la política implantada por aquel Decreto-ley, cuando por el contrario dicha disposición legal se estableció para todos los trabajadores. De donde el Ministerio Fiscal rechaza que los trabajadores ingresados con anterioridad a 1 de enero de 1979 tuvieran una condición más beneficiosa reconocida en el plus que deba ser respetada, como entiende el TCT, sino más bien que, viéndose afectados por una nueva ordenación legal, se estableció en favor de aquéllos una mejora salarial, absorbible en el futuro, en el cual —afirma el Ministerio Fiscal— no existiría, ni existe, justificación para que unos trabajadores reciban más que otros realizando el mismo trabajo, en la misma categoría y en la misma empresa. En suma —concluye el escrito— el «plus» supuso un incremento salarial del que deben participar todos los trabajadores por igual, careciendo lo contrario de justificación objetiva y razonable, al significar una

parcial y diferenciada aplicación del Real Decreto-ley 49/1978. Por todo lo cual, el Ministerio Fiscal interesa de este Tribunal que otorgue el amparo solicitado.

7. Igualmente con fecha 27 de octubre, el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremiocha Aramburu, en nombre y representación de la Caja de Ahorros de Navarra, presentó su escrito de alegaciones. El escrito entiende, en primer lugar, que uno de los hechos recogidos en la demanda de amparo constituye un hecho nuevo sobre el que no se pronunciaron ni la Sentencia de Magistratura de Trabajo ni la del TCT, hecho que no sería otro que el de si el plus controvertido se asigna objetiva y abstractamente a la categoría y no individualizadamente a las personas, pues lo único que se alegó ante los Tribunales laborales fue la presunta discriminación de que aquel plus se abonara únicamente a los trabajadores ingresados antes del 1 de enero de 1979.

También discrepa la parte recurrida de dos aspectos de la relación fáctica contenida en la demanda de amparo. Se aduce, de un lado, que la Sentencia de instancia no reconoció a los ahora recurrentes el derecho a cobrar en el futuro las diferencias salariales reclamadas, sino únicamente respecto del último año y hasta la fecha misma de la Sentencia; de donde ha de inferirse -se dice- que el Magistrado de Trabajo entendía que se encontraba ante una «condición colectiva más beneficiosa»; y, de otro, que lo que se califica de razonable diferencia de trato no se produjo sólo en el Convenio Colectivo de 1979, sino que se ha mantenido ininterrumpidamente en la totalidad de los sucesivos convenios. Con cita de Sentencias de este Tribunal (52/1987 y 136/1987), el escrito prosigue señalando que, ciertamente, el Convenio colectivo está sometido al principio de igualdad, pero que el derecho de las partes a la negociación autónoma explica suficientemente la razonabilidad de la diferencia de trato, pudiendo recordarse en este sentido la doctrina contenida en las SSTC 22/1981 y 58/1985.

A continuación, tras exponer las consecuencias que tuvo la promulgación del Real Decreto-ley 49/1978, y después la del art. 26.3 del Estatuto de los Trabajadores, expone la doctrina sentada por los Tribunales laborales al respecto, y la subsiguiente práctica de crear complementos personales y transitorios en favor de los trabajadores que se habían beneficiado de las medidas ahora prohibidas. Se afirma que la Caja de Ahorros de Navarra no hizo sino adecuarse a aquella doctrina y esta práctica, con las dos únicas diferencias siguientes: en primer lugar, y para mayor garantía de los trabajadores, la condición más beneficiosa anteriormente disputada se reconoció expresa y explícitamente en el Convenio Colectivo de la entidad demandada y, por remisión expresa a éste, en todos los posteriores; y, en segundo término, y con idéntica finalidad de garantía, se otorgó a dicha condición la naturaleza de no absorbible ni compensable, salvaguardándose así el derecho a los futuros incrementos. Lo que lleva a la parte recurrida a argumentar en favor de la razonabilidad de introducir condiciones más beneficiosas colectivas de naturaleza no compensable ni absorbible en los convenios colectivos, que, con todo, tienen el riesgo de su supresión en un posterior convenio, lo que sucede en los casos en los que la condición más beneficiosa no se ha elevado ni incorporado a un convenio colectivo. Sea como fuere, de ambas formas de plasmar la condición más beneficiosa se colige que sólo quienes gozaron de la misma con anterioridad al cambio legal tienen derecho a seguir beneficiándose de ella.

8. Con fecha 28 de octubre de 1987 se presentó el escrito de alegaciones de los recurrentes, en el que, después de ratificar lo expuesto en la demanda, se hace constar que la Sentencia recurrida ha aplicado de forma mimética la doctrina establecida para los supuestos en los que la prohibición de soportar la empresa las cargas fisca-

les de los trabajadores se afrontó estableciendo un plus personal y diferente para cada trabajador, en función de sus circunstancias familiares y retribución; doctrina que se entiende inaplicable al presente caso, en el que el plus controvertido no es personal, sino que se establece en función de las diversas categorías profesionales. Aduce el escrito, finalmente, que el razonamiento contenido en la Sentencia impugnada, en el sentido de que los trabajadores con ingreso posterior en la empresa al 1 de enero de 1979 nunca adquirieron el derecho a disfrutar de la condición más beneficiosa, no se ajusta al artículo 14 de la Constitución, en la medida en que la situación anterior a dicha fecha no constituía una condición personal, pues se beneficiaban de ella todos los trabajadores de la empresa.

9. Por providencia de 16 de octubre de 1988 se acordó señalar el día 19 siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Debe precisarse, en primer lugar, cuál es realmente el objeto del presente recurso de amparo. Lo que demandaron los recurrentes ante la Magistratura de Trabajo número 2 de Navarra fue, en definitiva, que se les aplicara también a ellos, ingresados en la empresa con posterioridad al primero de enero de 1979, la llamada «asignación individual» pactada en el art. 5 del Convenio Colectivo de 1979 de la Caja de Ahorros de Navarra (transcrito en el antecedente 2, apartado a), de esta Sentencia] y que era aplicable tan sólo a los trabajadores ingresados en la empresa con anterioridad a la fecha indicada. Respondía dicha cláusula a que los trabajadores que venían percibiendo sus remuneraciones brutas por hacerse cargo la empresa de las cargas fiscales y de la Seguridad Social, no vieran disminuidos sus ingresos, con el consiguiente beneficio para la empresa, por la disposición establecida primero con carácter coyuntural por el Real Decreto-ley de 26 de diciembre de 1978, y después en forma definitiva por el art. 26.3 del Estatuto de los Trabajadores, de que dichas cargas fiscales y sociales fueran satisfechas por los trabajadores. A partir de este cambio normativo la jurisprudencia entendió que la obligación que venían asumiendo las empresas constituía, en realidad, una contraprestación al trabajo que, aunque no se abonara directamente al trabajador, había de catalogarse jurídicamente como una «condición más beneficiosa» que, como tal, se hallaba incorporada al contrato de trabajo y no podía privarse de ella a los trabajadores.

Pues bien, lo pactado en el Convenio Colectivo de 1979 para los trabajadores que entonces estuvieran al servicio de la empresa, fue prorrogado y ratificado por remisión a lo pactado en aquél, por los sucesivos Convenios de 1980 y siguientes hasta el de 1985, vigente al tiempo de formularse la demanda. En ésta solicitaron los actores la equiparación salarial con los trabajadores ingresados con anterioridad a 1979, por entender discriminatoria y, por tanto, contraria al art. 14 de la Constitución, la diferencia salarial establecida «como asignación individual» en aquel año y mantenida en los Convenios Colectivos posteriores.

Frente a la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Navarra que estimó la demanda por considerar discriminatoria la diferencia denunciada y condenó a la empresa al pago de las cantidades reclamadas, declarando el derecho de todos los trabajadores a beneficiarse de dicha cláusula, la Sentencia del TCT de 9 de febrero de 1987, revocando la de instancia, rechazó que aquella diferencia fuera discriminatoria por entender inobjetable desde la perspectiva del art. 14 de la Constitución y del artículo 17.1 del Estatuto de los Trabajadores la cláusula controvertida del Convenio colectivo de 1979 que, también por Convenio Colectivo, se mantiene vigente en la actualidad.

Es, pues, la Sentencia del TCT, revocatoria de la de instancia, el objeto principal de este recurso, pero también lo es el pacto por ella confirmado del Convenio Colectivo que estableció la asignación individual y que se mantiene vigente en virtud de los convenios posteriores y concretamente del pactado en el año 1985. La impugnación de la Sentencia es el instrumento utilizado para plantear ante este Tribunal la discriminación que se afirma producida por el Convenio; y como éste, al igual que sus precedentes, no hacía sino remitirse y ratificar lo establecido al respecto en el de 1979, será la regulación en él contenida lo que haya de analizarse a la luz del art. 14 de la Constitución. Sin que, por lo demás, sea necesario determinar en esta Sentencia la naturaleza de lo pactado sobre el particular en el Convenio de 1979, pues ello no es competencia de este Tribunal, sino de los Tribunales ordinarios, salvo en los aspectos precisos para examinar la cuestión desde la dimensión constitucional invocada.

En suma, lo que ha de determinar este Tribunal es si el hecho de que sólo determinados trabajadores de la Caja de Ahorros de Navarra –los ingresados con anterioridad al primero de enero de 1979– perciban la «asignación individual» establecida en contrapartida de una condición más beneficiosa que entonces percibían, vulnera o no el art. 14 de la Constitución. A tal efecto resulta necesario recordar la doctrina de este Tribunal sobre la materia en los dos aspectos siguientes: de un lado, si el recurso de amparo es medio adecuado para el control de unas reglas que, como la aquí controvertida, tiene su origen y es expresión del derecho a la negociación colectiva; y de otro en qué medida el art. 14 de la Constitución, recogido matizadamente en los arts. 4.2. c) y 17 del Estatuto de los Trabajadores, condiciona o vincula y con qué alcance el derecho a la negociación colectiva reconocido por el art. 37 de la Constitución y regulado en el Título III del Estatuto de los Trabajadores.

2. La STC 177/1988, resolviendo un caso similar, ha sistematizado la doctrina del Tribunal en relación con las dos cuestiones referidas:

a) Respecto de la primera, reiterando doctrina anterior que se cita, se afirma que el recurso de amparo «no es instrumento adecuado para pronunciarse sobre la licitud del convenio colectivo, no sólo por el reparto de funciones que la Constitución establece entre los órganos judiciales y la justicia constitucional, sino también porque el amparo sólo puede promoverse en relación con actuaciones concretas de los poderes públicos» que vulneren los derechos fundamentales de los afectados, «lo cual excluye necesariamente la posibilidad de que a través de esa vía procesal se inste un control abstracto y directo del convenio colectivo». Pero lo que antecede no implica que las reglas creadas por el ejercicio de la negociación colectiva «queden totalmente al margen» y sean ajenas al recurso de amparo, en tanto que «no cabe duda de que el convenio colectivo, como otros actos privados –a los que en principio, y sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se efectúen, ha de asimilarse–, puede lesionar los derechos fundamentales, y de que en ese momento se habrá cumplido la primera condición para impetrar el amparo». Lo que sucede, no obstante, es que ello no basta para acudir al proceso de amparo constitucional, pues para que una lesión de origen extrajudicial tenga acceso al mismo, las exigencias técnico procesales de la LOTC imponen la mediación de un acto judicial no reparador de las lesiones producidas, siendo, en todo caso, a dicha resolución judicial a la que habrá que imputar la lesión del derecho fundamental, precisamente por reiterar y confirmar o por no corregir la vulneración denunciada.

b) En relación con la segunda cuestión planteada –vinculación del art. 14 C.E. a la negociación colectiva– la misma STC 177/1988, citando anteriores pronunciamientos del Tribunal, recordó como el hecho de que el art. 53.1 de la Constitución sólo establezca de manera

expresa que los derechos fundamentales vinculan a los poderes públicos no implica «una exclusión absoluta de otros destinatarios», dado que, como señala la STC 18/1984, «en un Estado social de Derecho no puede sostenerse con carácter general que el titular de tales derechos no lo sea en la vida social»; «las relaciones entre particulares, si bien con ciertas matizaciones, no quedan, pues –prosiga la STC 177/1988–, excluidas del ámbito de aplicación del principio de igualdad, y la autonomía de las partes ha de respetar tanto el principio constitucional de no discriminación como aquellas reglas, de rango constitucional u ordinario, de las que se derive la necesidad de igualdad de trato». Es claro que todo lo anterior resulta de aplicarse al Convenio Colectivo, máxime en el ordenamiento español en el que el Convenio, al menos, en la más importante de sus manifestaciones, alcanza una «relevancia casi-pública», al ser negociado por sujetos dotados de representación institucional y adquirir, una vez negociado, eficacia normativa e incardinarse en el sistema de fuentes del Derecho, sometiéndose, pues, a las normas de mayor rango jerárquico, al cuadro de derechos fundamentales y, en concreto, a las exigencias derivadas del derecho a la igualdad y a la no discriminación (SSTC 136/1987 y 177/1988 cuya doctrina estamos siguiendo). Pero, junto a lo anterior, es igualmente cierto que, en relación con el derecho a la negociación colectiva, el principio reconocido en el art. 14 de la Constitución tiene «perfiles» propios (STC 52/1987), y, como dice, de nuevo, la STC 177/1988, «no puede tener aquí el mismo alcance que en otros contextos», en razón de las consideraciones que se aducen en ellas y en otras Sentencias de este Tribunal que hemos expuesto.

De lo razonado en los apartados anteriores ha de llegarse a la conclusión de que no puede afirmarse que las diferencias salariales pactadas en la negociación colectiva sean per se contrarias al principio de igualdad; sino que habrá de examinarse, en cada caso, la justificación y razonabilidad de las mismas o si resultan o no aceptables dentro de las circunstancias de la Empresa o del sector. De ahí que no pueda servir de base a las pretensiones de los recurrentes, la STC 31/1984, invocada también por el Ministerio Fiscal, pues esta Sentencia se limita a declarar con carácter general y en coincidencia con la doctrina que ha quedado expuesta, que la desigualdad salarial no puede deberse a circunstancias discriminatorias, aclarando dicha Sentencia que la edad es una de ellas. Lo mismo que se declaró, respecto del tiempo de duración de los contratos de trabajo, en las SSTC 52/1987 y 136/1987.

3. La doctrina expuesta, la limitación y matices que la negociación colectiva, constitucionalmente reconocida, puede introducir en el principio de igualdad, en relación con la cláusula controvertida del Convenio Colectivo en cuestión y la motivación de la misma, nos permite llegar a la solución del problema planteado que, realmente, a través de dicha negociación en los futuros Convenios tiene su encaje adecuado, más que en una revisión de los anteriores realizada por este Tribunal a quien no corresponde tal función más que en el supuesto de una discriminación injustificada que, como tal, no hubiera sido corregida por los Tribunales ordinarios. Y este no es el caso.

En efecto, es claro que la diferencia retributiva establecida en el I Convenio Colectivo de la Caja de Ahorros de Navarra, de 1979, en favor de los trabajadores que hubieran ingresado en la misma con anterioridad a su entrada en vigor el 1 de enero de dicho año, obedecía a la necesidad, declarada incluso por los Tribunales laborales, de evitar que quienes se venían beneficiando del pago de sus cargas fiscales y de la Seguridad Social que había asumido la Empresa, vieran rebajados sus emolumentos, en favor de aquélla, como consecuencia de la promulgación del Real Decreto-ley 49/1978 sobre Política de Rentas y Empleo y que después, como ya hemos dicho, se estableció de forma definitiva por el art. 26.3 del Estatuto de los Trabajadores.

El art. 5 del Convenio Colectivo de 1979 es suficientemente ilustrativo al respecto, al expresar que el nuevo plus o asignación individual se establecía como «compensación» por la nueva ordenación legal de las cargas fiscales y sociales que hasta ese momento había tomado a su cargo la Caja de Ahorros de Navarra. En su origen, pues, esta diferencia de trato retributivo entre los trabajadores de dicha Caja ingresados antes o después de 1979, no incurría en lesión del art. 14 de la Constitución, en tanto que existía un motivo objetivo y razonable que eliminaba toda sospecha de discriminación, entendida ésta, naturalmente, como una desigualdad injustificada o arbitraria que es la prohibida por el art. 14 de la Constitución. Ciertamente no se trataba de marginar, perjudicar, ni de imponer injustificadamente condiciones peyorativas a unos trabajadores respecto de otros, como era el caso de las Sentencias de este Tribunal anteriormente aludidas, 31/1984, y 52 y 136/1987 (relativa la primera a la edad de los trabajadores y a los trabajadores con contrato de duración determinada las otras dos), sino de evitar una rebaja salarial a quienes resultaban afectados en sus emolumentos por la nueva normativa; ni más que en ningún caso podían sufrir los nuevos trabajadores de la Entidad demandada ingresados cuando ésta no podía asumir las cargas fiscales y sociales que hasta entonces había tomado a su cargo. Hay, pues, al menos en su origen una diferencia entre unos y otros trabajadores que, como dice la Sentencia recurrida, hace inobjetable, desde el punto de vista del art. 14 de la C.E., la cláusula quinta del Convenio Colectivo en la forma en que fue establecida.

4. Pero a la diferencia de trato existente entre los trabajadores que ingresaron en la Entidad demandada antes o después del 1 de enero de 1979 se le dirigen otro tipo de quejas por parte de los recurrentes, así como del Ministerio Fiscal, con apoyo y coincidencia en algún aspecto con lo declarado por la Sentencia de instancia. Se aduce, principalmente, que, si bien el trato diferenciado de unos y otros trabajadores podía haber tenido inicialmente algún sentido, su perpetuación en el tiempo carece de toda justificación, además de que no se trata exactamente de un complemento personal, sino, más bien, de un plus de categoría profesional.

Ni una ni otra objeción pueden ser compartidas, ni hacen perder a la diferencia de trato salarial la justificación objetiva y razonable que tenía y que la hace inmune a la tacha de discriminación denunciada, sin que corresponda a este Tribunal en su función de amparo constitucional, dudar el mayor o menor acierto de su conservación de los sucesivos Convenios Colectivos de la Empresa, lo cual, como ya se ha dicho, tiene en la negociación colectiva el cauce adecuado para su posible revisión. Así viene a reconocerlo, aunque sea con sentido inverso, la propia Magistratura de Trabajo número 2 de Navarra en el Auto aclaratorio de 7 de junio de 1985, en el que, como hemos recogido en el antecedente 2, apartado b), de esta Sentencia, se indican los mecanismos posibles y, entre ellos la negociación colectiva, para regular en el futuro la cuestión planteada en la demanda laboral.

Ha de tenerse en cuenta que los Convenios Colectivos que en la Entidad demandada han sucedido al de 1979, se han limitado a ratificar y remitir a la regulación contenida en éste en relación con la materia controvertida, sin introducir modificación o variación alguna, ciñéndose tan sólo a establecer las nuevas cuantías relativas a la «asignación individual», de conformidad con los incrementos y actualizaciones previstos y predeterminados por el Convenio de 1979. Previsiones convencionales éstas que no hacían sino plasmar y concretar la inaplicación de la regla general de compensación y absorción posteriormente consagrada en el art. 26.4 del Estatuto de los Trabajadores. Inaplicación de la compensación y absorción que, como entiende la doctrina de los Tribunales laborales, puede producirse por decisión unilateral del empresario, por pacto individual y asimismo

por Convenio Colectivo. No cabe entender que, para no incurrir en discriminación, la Entidad demandada estaba obligada a absorber el plus de asignación individual con los posteriores aumentos de salarios, de manera que si asumía el compromiso contrario en Convenio Colectivo, la correspondiente cláusula convencional estaba lesionando el art. 14 de la Constitución. Quizá se pudieran plantear objeciones desde otras perspectivas a dicho compromiso, así como al mantenimiento indefinido de las diferencias salariales de trato aludidas; pero no se podrá censurar lo anterior desde aquel precepto constitucional. Sin que, naturalmente, y como venimos sosteniendo, ello impida en modo alguno que el futuro ejercicio del derecho a la negociación colectiva alcance una regulación más satisfactoria para quienes se sienten ahora económicamente perjudicados, en tanto que es un legítimo objetivo el perseguir la igualdad de trato con unos trabajadores que desarrollan similares o idénticas funciones y tienen asignada la misma categoría profesional. Pero, siendo esto cierto, ha de reiterarse que la mera pervivencia en el tiempo de la diferencia salarial aquí combatida no convierte en discriminatorio lo que en su origen no lo era, en tanto que ha de considerarse subsistente el motivo objetivo y razonable inicialmente concurrente. El hecho de que unos trabajadores se beneficiaron de no abonar a su cargo sus impuestos, hasta que ello devino legalmente prohibido, mientras que otros nunca se beneficiaron de lo anterior, precisamente porque en la fecha de su ingreso en la Entidad demandada ya estaba en vigor la prohibición legal.

En relación con la objeción dirigida al complemento debatido de no ser personal y estar ligado a la categoría profesional, basta con añadir a lo hasta aquí dicho lo siguiente: En primer término, que, en su caso, ello se estableció así desde su creación en el Convenio Colectivo de 1979, y como antes se señaló, el plus ha permanecido invariable en sus rasgos configuradores desde entonces. En segundo lugar, que en el Convenio se estableció, que el complemento había de ser «equivalente» al importe que con anterioridad satisfacía la Empresa, resultando expresiva igualmente al respecto la denominación de «asignación individual» que se le atribuyó. Y, finalmente, que lo que en definitiva hizo el convenio de 1979, con toda probabilidad por la dificultad de conseguir una equivalencia matemáticamente absoluta, fue establecer la cuantía del complemento en un porcentaje del sueldo base de cada categoría profesional, con el convencimiento de que las cargas fiscales (así como las de Seguridad Social) son similares para los trabajadores que, por ser de la misma categoría profesional, perciben un mismo salario base.

Lo que, en virtud de la argumentación anterior y, muy especialmente, de los matices y límites con que la negociación colectiva está sometida al principio de igualdad, no hace perder a la diferencia de trato consagrada en el Convenio Colectivo de 1979, y después ininterrumpidamente ratificada, por remisión a éste, por parte de los sucesivos Convenios aplicables en la Entidad demandada, la justificación objetiva y razonable que la hace compatible con el art. 14 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don José María Lacuriza Lapeña y otros contra la Sentencia de 9 de febrero de 1987 del Tribunal Central de Trabajo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 171/1989, de 19 de octubre

*Recurso de amparo. Derecho a la igualdad
Convenio colectivo. Condición más beneficiosa.
Plus de categoría profesional.*

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto por los trabajadores de la Caja de Ahorros de Navarra integrados en la misma con posterioridad a 1 de enero de 1979 contra la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Central de Trabajo de 9 de febrero de 1987, que estimó el recurso de suplicación interpuesto por la referida Caja de Ahorros contra la sentencia dictada por la Magistratura de Trabajo número 2 de Navarra de 30 de mayo de 1985, sobre reclamación de cantidad relativa a un complemento de "asignación individual" a establecer en las mismas cuantías de los conceptos retributivos que corresponden al desaparecido Impuesto sobre los Rendimientos de Trabajo Personal, como consecuencia de abonarse por la Caja de Ahorros de Navarra a todos los trabajadores que hubieran ingresado en la misma antes de 1 de enero de 1979 el importe íntegro de sus retribuciones. La Caja de Ahorros pagaba con sus propios fondos la citada figura impositiva, y la última sentencia citada reconoció el referido derecho a percibir el complemento de "asignación individual" de futuro a los trabajadores ingresados en la entidad con posterioridad a 1 de enero de 1979.

B) Antecedentes

La parte recurrente invoca la violación del derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, entendiendo que la diferencia de trato salarial entre los trabajadores de la Caja de Ahorros en función de la fecha de su ingreso, carece de justificación objetiva razonable. Del mismo modo se señala que el complemento de referencia no es propiamente un complemento personal de condición más beneficiosa personal, sino un plus de categoría profesional, integrándose en el salario correspondiente a cada categoría, estimándose que con el tratamiento que al mismo se da se viola el principio de igualdad tal y como en este ámbito se ha interpretado por la jurisprudencia constitucional, en el sentido de que a igualdad de trabajo ha de corresponder igualdad de salario.

El Ministerio Fiscal considerando que el complemento citado se estableció para compensar una disminución salarial creada para fines de política económica debidamente justificados, política que estima haber afectado a todos los trabajadores con independencia de la fecha en que comenzaran a prestar sus servicios a la Caja de Ahorros, entiende que el mismo tiene el carácter de beneficio salarial absorbible para los afectados, que de ningún modo puede

perjudicar a los trabajadores ingresados con posterioridad a 1 de enero de 1979, puesto que no existe justificación para que unos trabajadores reciban más que otros realizando el mismo trabajo, en la misma categoría y en la misma empresa, por lo que se estima que de dicho incremento deben participar todos los trabajadores.

A su vez la representación de la Caja de Ahorros de Navarra, tras poner de manifiesto que se trata de plantear en vía de amparo cuestiones nuevas, señala que la sentencia recurrida ha aplicado la doctrina sentada por la jurisdicción laboral en materia de complementos personales y transitorios a favor de los trabajadores que se habían beneficiado de medidas del tipo de las ahora prohibidas, con la especialidad de reconocerse expresamente en convenio colectivo y de otorgársele la naturaleza de no absorbible, ni compensable, que únicamente debe jugar a favor de quienes gozaron de la situación con anterioridad al cambio legal.

C) Fundamentos jurídicos

Se señala que el recurso de amparo no es instrumento adecuado para pronunciarse sobre la licitud de un convenio colectivo, ya que en el marco de dicho procedimiento sólo pueden enjuiciarse actuaciones concretas de los poderes públicos. No obstante lo anterior el convenio podrá lesionar derechos fundamentales, por lo que mediando un acto judicial se podría abrir la vía del referido recurso, en tanto en cuanto a dicha actuación pueda serle imputada la violación de que se trate.

Por otra parte debe admitirse el juego del principio de igualdad en el ámbito de la negociación colectiva, si bien no toda diferencia, en este caso la salarial, supondrá una lesión del referido derecho fundamental, ya que en todo caso deberá efectuarse una valoración de la justificación y razonabilidad de la misma.

La diferencia retributiva de referencia, establecida a favor de los trabajadores que hubieran ingresado en la Caja con anterioridad a 1 de enero de 1979, obedeció a la necesidad, incluso reconocida por la jurisdicción laboral, de que éstos no vieran reducidos sus ingresos como consecuencia de un cambio normativo.

Por tanto en su fundamento la diferencia no obedeció a desigualdad injustificada alguna, ya que no se trata de perjudicar a unos trabajadores en detrimento de otros.

Igualmente no se toma en consideración la perpetuación, en virtud de lo establecido en los sucesivos convenios colectivos del referido beneficio individual, ya que su prolongación en el tiempo no convierte en discriminatorio lo que no lo fue inicialmente. Del mismo modo tampoco se acepta la conceptualización del beneficio como de categoría profesio-

nal, sino que se confirma el carácter individual del mismo, sin perjuicio de las especialidades que hayan podido establecerse para su cálculo, lo que permite fundamentar la justificación objetiva y razonable de la diferencia salarial en función de la fecha de ingreso de los trabajadores en la Caja de Ahorros de Navarra.

Sentencia 11/1990, de 29 de enero. Recurso de amparo. Arrendamientos urbanos (BOE 15 febrero 1990) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 218/1988, interpuesto por don Andrés Pérez González y doña Pilar Pérez Díaz, representados por don José Luis Granizo García Cuenca y asistidos del Letrado señor Pérez Díaz, contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 4 de enero de 1988, que declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto en autos sobre arrendamiento urbano. Han sido partes la Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos, representada por la Procuradora doña Lydia Leiva Caveró, y el Ministerio Fiscal. Fue Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 10 de febrero de 1988, el Procurador don José Luis Granizo García Cuenca, en nombre y representación de don Andrés Pérez González y doña María del Pilar Pérez Díaz, interpone recurso de amparo contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 4 de enero de 1988, notificado según consta por certificación de la Secretaría del Tribunal Supremo, el 21 de enero de 1988. Por dicho Auto se declara no haber lugar a la admisión del recurso de casación interpuesto por la representación de los recurrentes contra la Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Burgos, de 6 de junio de 1987, por la que se estimaba el recurso interpuesto por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos contra Sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 3 de la misma capital, de 30 de mayo de 1987. Se invoca el art. 24 de la Constitución.

2. La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) Dictada la Sentencia de la Audiencia Territorial de Burgos, los actores presentaron, el 17 de junio de 1987, escrito ante la misma preparando recurso de casación, que se formalizó y fue presentado ante el registro general del Tribunal Supremo el 14 de octubre de 1987.

b) Los recurrentes estaban asistidos por el Abogado del Colegio de Burgos, don Andrés Pérez Díaz, quien había actuado ya en las instancias anteriores. Este, con fecha 28 de septiembre de 1987, solicitó del Colegio de Abogados de Madrid, a los efectos previstos por el art. 1 de la Ley 38/1980, de 8 de julio, habilitación para actuar ante la Sala Primera del Tribunal Supremo, según certificación que se acompaña del Secretario del citado Colegio. La correspondiente habilitación fue remitida por el ilustre Colegio de Abogados de Madrid al Tribunal Supremo el día 24 de octubre de 1987.

c) Comunicados los autos al Ministerio Fiscal, éste los despachó con la fórmula «vistas», tras lo cual la Sala Primera del Tribunal

Supremo dictó el Auto impugnado por el que se declara la inadmisión del recurso y la correspondiente firmeza de la Sentencia impugnada, de conformidad con lo dispuesto por el art. 10, en relación con el 1.704 de la Ley de Enjuiciamiento Civil -ya que el escrito de formalización del recurso presentado, aparece firmado por Abogado no habilitado para ejercer en este Colegio y ser extemporánea la habilitación conferida al amparo de la Ley de 8 de julio de 1980-.

3. La representación de los recurrentes argumenta que la motivación del Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo es excesivamente formalista, ya que la habilitación del Letrado se hallaba ya en autos antes de dictarse la resolución impugnada, violando así el derecho reconocido por el art. 24.1 de la Constitución.

Citando jurisprudencia de este Tribunal (STC 139/1987), entiende que la irregularidad procesal era perfectamente subsanable y fue efectivamente subsanada, como lo demuestra el que en el momento de dictarse el Auto figurase la habilitación requerida. Por ello, la sanción impuesta es desproporcionada, no encontrándose ni siquiera entre las causas de inadmisión previstas por el art. 1.710.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Solicitan la nulidad del Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 4 de enero de 1988, por violación del art. 24.1, de la Constitución, en cuanto se refiere a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos.

4. La Sección Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 23 de mayo de 1988, acordó la admisión a trámite del recurso y solicitar a los órganos judiciales intervinientes en los autos la remisión de la copia adverbada de las actuaciones y la práctica de los emplazamientos que fueren pertinentes.

Mediante providencia de 12 de julio de 1988, la Sección Segunda tuvo por personada y parte en el proceso a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos, representada por la Procuradora doña Lydia Leiva Caveró. Asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veintidós días, para formular alegaciones.

5. Los solicitantes de amparo, por medio de su representación, se ratificaron en las alegaciones de su escrito de demanda, remitiéndose al contenido de la STC 139/1987, de 22 de julio. Reiteraban también que la habilitación se hallaba solicitada al Colegio de Abogados de Madrid, en fecha 28 de septiembre de 1987, es decir, mucho antes de que finalizase el plazo para interponer el recurso de casación, y que fue aportada al Tribunal Supremo con anterioridad al trámite de admisión, por lo que la Sala Primera del Tribunal Supremo desvirtuó el requisito establecido en la ley procesal y en la de 8 de julio de 1980 y, al denegar el acceso al recurso, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

Mediante escrito presentado por la Procuradora doña Lydia Leiva Caveró, la otra parte comparecida adujo que la Sala del Tribunal Supremo se había limitado a aplicar la Ley con objetividad, ya

(1) Corrección de errores BOE 22 marzo 1990.

que el requisito de la colegiación es inexcusable, sin que la falta de habilitación sea subsanable ni se hubiera subsanado. Sostiene igualmente que la materia de arrendamientos urbanos no es susceptible de amparo, así como tampoco el derecho de propiedad privada. Solicita la desestimación del recurso.

6. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, tras recordar la doctrina de este Tribunal sobre el acceso a los recursos, señala que la falta de habilitación dentro del término del emplazamiento del Letrado que firma el escrito de formalización del recurso de casación no figura entre los motivos de inadmisión recogidos en el art. 1.710 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, reformado por la Ley 34/1984. Tampoco recoge dicha circunstancia como causa de inadmisión la Ley 38/1980, sobre actualización del Estatuto General de la Abogacía, que tiene la finalidad de agilizar la actuación de los Abogados en todos los recursos de que sean susceptibles los asuntos que hayan dirigido en cualquier instancia.

En cualquier caso, señala el Fiscal, aun asumiendo que la falta de acreditación de la habilitación del Letrado constituye una irregularidad procesal, será siempre una falta subsanable, pues lo contrario supone imponer una sanción desproporcionada, como lo es declarar la inadmisión del recurso. Tal sanción constituiría, además, un formalismo contrario al sentido de la reforma de la casación civil introducida por la Ley 34/1984, que ha desprovisto al mismo de formalismos, a fin de concordar su regulación con el art. 24 de la Constitución.

Recuerda el Ministerio Fiscal que este Tribunal ya se ha pronunciado en un caso análogo en el recurso resuelto por la STC 139/1987, en la que se insiste en que cuando la omisión del requisito es subsanable o no afecta a la regularidad del procedimiento ni a los intereses de la parte contraria, la interpretación judicial, lejos de restrictiva, habrá de ser favorable al ejercicio del derecho constitucional reconocido. En el supuesto presente, al igual que en el de la citada Sentencia, cuando se dictó el Auto de inadmisión ya constaba en autos la habilitación para actuar ante el Tribunal Supremo del Letrado firmante del escrito de formalización del recurso de casación, por lo que la falta estaba subsanada.

Interesa que se dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado.

7. Mediante providencia de 15 de enero de 1990, se señaló para deliberación y fallo el día 29 de dicho mes, fecha en que tuvo lugar.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone contra el Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 27 de octubre de 1987, en el que se declara no haber lugar a la admisión de un recurso de casación con fundamento en venir firmado el escrito de su formalización, presentado dentro de plazo, por Abogado no habilitado para ejercer en Madrid, ni constar la autorización que previene la Ley de 8 de julio de 1980.

Alegan los demandantes de amparo que dicha inadmisión vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1, de la Constitución, en cuanto que es resultado de una interpretación restrictiva, formalista y desproporcionada del requisito de habilitación del Abogado que resulta incompatible con el derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos garantizado por el citado derecho fundamental.

2. Reiterada y constante doctrina constitucional ha dejado esta-

brecido que la inadmisión de un recurso por el órgano judicial no supone, en principio, vulneración del derecho a la tutela judicial si el recurrente incumple los presupuestos y requisitos procesales legalmente establecidos. Se ha matizado también, sin embargo, que la inadmisión de los recursos es una garantía de la integridad objetiva del proceso y no una sanción a la parte que incurre en defectos procesales y que, por ello, no debe rechazarse un recurso defectuosamente interpuesto o formalizado sin dar previamente ocasión a la subsanación de los defectos advertidos, siempre que no tengan su origen en una actitud negligente o maliciosa del interesado y no dañen la regularidad del procedimiento ni los intereses de la parte contraria. Equivale ello a decir que el derecho a la tutela judicial impide la clausura de un procedimiento por defectos que pueden subsanarse, sin perjuicio de otros derechos o intereses igualmente legítimos. Está, en consecuencia, obligado el órgano judicial a rechazar toda interpretación formalista y desproporcionada de los presupuestos procesales que le conduzca a negar el acceso a la jurisdicción, debiendo, en su lugar, utilizar aquella que resulte ser la más favorable al ejercicio del derecho a la tutela judicial, concediendo a la parte la posibilidad de subsanar los defectos u omisiones procesales que sean susceptibles de subsanación, en los términos anteriormente expresados, tal y como, por otro lado, dispone el art. 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (SSTC 132/1987, de 21 de julio; 140/1987, de 23 de julio, y 95/1988, de 25 de mayo, entre otras).

La doctrina general expuesta ha sido objeto de aplicación específica al requisito de la habilitación de Abogado prevista en la Ley de 8 de julio de 1980 por la STC 139/1987, de 22 de julio. Se señala en ella, en síntesis, que dicha Ley tiene la finalidad de regular de modo más elástico y permisivo, con criterios de generalidad, la actuación de los Abogados colegiados, permitiendo su intervención en los recursos, nacidos de la causa judicial originaria, que hayan de proseguirse por imperativo legal en sedes jurisdiccionales distintas a la de la demarcación de su Colegio. Así, la habilitación prevista en esa Ley se configura, no como requisito estrictamente procesal, sino como un incidente circunstancial en el orden procesal que merece, en el caso contemplado por la Sentencia, la calificación de falta subsanable, llegándose a la decisión de otorgar el amparo por considerar que el Auto recurrido vulneró el derecho a la tutela judicial al no haberse tenido por subsanada la falta de habilitación, a pesar de constar ésta en las actuaciones en el momento de dictarse el Auto de inadmisión del recurso.

El supuesto aquí contemplado se manifiesta en términos idénticos al resuelto por la citada Sentencia, pues también aparece acreditado que el Auto recurrido fue dictado el 4 de enero de 1988, cuando ya constaba en los autos la habilitación colegial, que fue remitida por el Colegio de Abogados de Madrid a la Sala Primera del Tribunal Supremo, el 21 de octubre de 1987. Debe, por tanto, estimarse, al igual que se hizo en la Sentencia referida, que la interpretación amplia y flexible que merece la exigencia del requisito de la habilitación previsto en la Ley de 8 de julio de 1980, imponía al órgano judicial el tener por subsanado el defecto existente en el momento de la formalización del recurso de casación y que, al no haberlo acordado así, vulneró el derecho a la tutela judicial y, más concretamente, el derecho al acceso a los recursos legalmente establecidos, que se integra en dicho derecho fundamental.

En contra de ello carece de relevancia el que la habilitación se haya acreditado después de haber transcurrido el plazo de formalización del recurso. En primer lugar, porque incluso el incumplimiento total del requisito no dispensa al órgano judicial del deber de conceder un plazo razonable para su subsanación que, en la

mayoría de los casos, hará inevitable que la subsanación se realice fuera del plazo de formalización del recurso. Por ello, la única extemporaneidad a considerar sería la que se pudiera producir respecto al plazo de subsanación, no la que se produce respecto al plazo de formalización del recurso, consecuencia normal del propio trámite de subsanación. Y, si un incumplimiento pleno del requisito de que se trata no debe conducir a la inadmisión de un recurso sin dar ocasión a su subsanación, no resulta aceptable que la parte que, como sucede en el presente caso, subsana por propia iniciativa, sea objeto de trato más desfavorable que aquella que sólo procede a la subsanación a requerimiento del órgano judicial.

Pero es que, además, como subraya el Ministerio Fiscal, si bien el oficio del Colegio de Abogados de Madrid, comunicando a la Sala Primera del Tribunal Supremo, tiene fecha de 21 de octubre de 1987, la cual cae ya fuera del plazo de cuarenta días del emplazamiento efectuado el 29 de julio anterior, la solicitud de habilitación se presentó en el citado Colegio, el 28 de septiembre, dentro, por tanto, de dicho plazo. Y es tal fecha la que sin duda tiene relevancia, pues lo contrario sería hacer depender de una institución ajena a las partes el efectivo cumplimiento de requisitos capaces de determinar, en su caso, la inadmisión de recursos, ya que la tar-

dia tramitación de una solicitud de habilitación podría incluso, en hipótesis, superar el plazo de subsanación otorgado al efecto.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia:

1.º Anular el Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 4 de enero de 1988, en el recurso de casación núm. 1.262/87.

2.º Reconocer al demandante de amparo el derecho a la tutela judicial efectiva, restablecerle en la integridad de dicho derecho y, a tal efecto, retrotraer las actuaciones judiciales al momento procesal de la admisión del recurso de casación, para que resuelva la Sala sobre éste, teniendo en cuenta la subsanación del defecto inicialmente apreciado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1990, de 29 de enero

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Recurso de casación.

Requisitos procesales. Subsanación de defectos procesales.

Abogados. Habilitación profesional.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Auto del Tribunal Supremo de 4 de enero de 1988, que declaró no haber lugar, por aparecer firmado el escrito de formalización por Letrado no habilitado en dicho instante y ser extemporánea la habilitación que le fue concedida, al recurso de casación interpuesto por los recurrentes en amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Burgos de 6 de junio de 1987, por la que se estimaba el recurso interpuesto por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 3 de la misma ciudad, de 30 de mayo de 1987 en materia de arrendamientos urbanos.

B) Antecedentes

La parte recurrente, entendiendo excesivamente formalista la argumentación utilizada para inadmitir el recurso, ya que la habilitación colegial se encontraba en autos con anterioridad a que hubiera sido dictado el Auto recurrido en amparo, considera lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva.

La representación de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos manifestó que el Tribunal Supremo se limitó a aplicar la legislación vigente, que exigía en aquel momento, con el carácter de inexcusable el requisito de la colegiación en el Colegio donde radique el Tribunal ante el que se actúe, sin que dicha falta sea subsanable.

El Fiscal sostiene que la falta de habilitación dentro del término del emplazamiento del Letrado que firma el escrito de formalización del recurso de casación no figura entre los motivos de inadmisión recogidos en la legislación procesal civil, y además en cualquier caso, aún reconociendo que se trata de una irregularidad procesal, la misma tendría el carácter de subsanable, ya que lo contrario, sería atribuir a la misma unas consecuencias desproporcionadas lesivas del derecho a la tutela judicial efectiva.

C) Fundamentos jurídicos

La inadmisión de un recurso por un órgano judicial no supone sin más vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que cuando el recurrente incumple presupuestos y requisitos procesales legalmente establecidos, la misma re-

sultará correcta. No obstante lo anterior, se ha señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva impide que se clausure el procedimiento por defectos que puedan subsanarse, sin perjuicio de otros derechos e intereses igualmente legítimos. Lo anterior debe llevar a los órganos judiciales a rechazar las interpretaciones formalistas y desproporcionadas de los presupuestos procesales que lleven a negar el acceso a la jurisdicción.

En relación con el tema del presente recurso se señala que la habilitación colegial no se configura como un requisito estrictamente procesal sino como un incidente circunstancial en el orden procesal. Dicha irregularidad merece la calificación de subsanable, ya que incluso en el supuesto

de incumplimiento total del requisito, lo que no ocurrió en el supuesto que nos ocupa, el órgano judicial, debió conceder un plazo razonable para la subsanación, que en la mayoría de los casos hubiera dado lugar a que ésta se hubiera efectuado fuera del plazo de formalización del recurso. En base a lo anterior la única extemporaneidad a considerar como motivo de inadmisión habrá de ser la producida respecto del plazo de subsanación y nunca la producida respecto del plazo de formalización, lo que en el supuesto en análisis llevó a otorgar el amparo solicitado, máxime cuando dicha falta fue subsanada por propia iniciativa del recurrente en amparo, que según consta acreditado, solicitó del correspondiente Colegio Profesional la habilitación pertinente dentro del plazo para la formalización del recurso de casación.

Sentencia 12/1990, de 29 de enero. Recurso de amparo. Habilitación del Abogado (BOE 15 febrero 1990)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 301/88, interpuesto por la «Sindicatura de la Quiebra de Urbanizadora Basconia, Sociedad Anónima», representada por don José Granados Weil y asistida del Letrado don Eugenio Salinas Frauca, contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1989, que inadmitió el recurso de casación núm. 1594/1987 formulado por la demandante contra Sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona en juicio de menor cuantía. Ha sido parte el Ministerio Fiscal. Fue Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de febrero de 1988, el Procurador don José Granados Weil, actuando en nombre y representación de la «Sindicatura de la Quiebra de Urbanizadora Basconia, Sociedad Anónima», interpuso recurso de amparo contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1988, que inadmitió el recurso de casación formulado por la demandante contra Sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona, y dictado en el recurso de casación 1.594/87.

2. Se basa la demanda en los siguientes hechos:

1) La «Sindicatura de la Quiebra de Urbanizadora Basconia, Sociedad Anónima», promovió juicio declarativo de menor cuantía contra la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Pamplona y contra «Urbanizadora Basconia, Sociedad Anónima», que se siguió ante el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Pamplona y que finalizó por Sentencia desestimatoria de la demanda dictada en fecha 30 de septiembre de 1985.

Interpuesto recurso de apelación ante la Audiencia Territorial de Pamplona número 115/87, recayó Sentencia de 30 de julio de 1987 por la que se confirmaba la resolución recurrida.

2) Dentro del plazo señalado en el art. 1.694 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la «Sindicatura de la Quiebra de Urbanizadora Basconia, Sociedad Anónima», manifestó su intención de interponer el correspondiente recurso de casación, dictando Auto la Audiencia Territorial de Pamplona, con fecha 13 de octubre de 1987, por el que se tenía por preparado el citado recurso de casación y emplazaba a las partes para su comparecencia ante la Sala Primera del Tribunal Supremo dentro del plazo de cuarenta días.

3) El Letrado que hasta ese momento había asistido a la recurrente solicitó el 30 de noviembre de 1987 al Colegio de Abogados de Madrid la correspondiente habilitación para actuar ante el Tribunal Supremo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1 de la Ley de 8 de julio de 1980. En la misma fecha del 30 de noviembre de 1987 la representación de la «Sindicatura de la Quiebra de Urbanizadora Basconia, Sociedad Anónima», interpuso ante la Sala Primera del Tribunal Supremo el recurso de casación anunciado, señalándose con el núm. 1.594/1987.

4) Con fecha 3 de diciembre de 1987 la Sala Primera del Tribunal Supremo tuvo por interpuesto el recurso de casación. Posteriormente, con fecha 19 de enero de 1988, la mencionada Sala Primera requirió al Procurador suscribiente que, en el término de diez días, indicase número de colegiado de Madrid o fecha de habilitación conforme a la referida Ley de 8 de julio de 1980. Presentado el comprobante de la habilitación en el indicado plazo, la Sala Primera del Tribunal Supremo dictó Auto de fecha 26 de enero de 1988, declarando no haber lugar a la admisión del recurso por haber sido conferida la habilitación fuera del plazo para formalizar el recurso.

3. Entiende la parte actora que el Auto del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1988 por el que no se admitió a trámite el recurso de casación ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva y le ha causado indefensión, ya que se le denegó un recurso como consecuencia de la tardanza del Colegio de Abogados de Madrid en expedir la habilitación solicitada. Habilitación que era de otorgamiento preceptivo y que no depende ya del Letrado que lo solicita, el cual ha cumplido con los requisitos legalmente previstos con solicitaria dentro del plazo otorgado para formalizar el recurso de casación. La inadmisión contraría la doctrina de este Tribunal sobre el contenido del derecho invocado, lo cual es fundamentado por la recurrente con cita de abundante jurisprudencia.

Se solicita la nulidad del referido Auto y que se ordene retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse.

4. Mediante providencia de 9 de mayo de 1988, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda de amparo y solicitar a los órganos judiciales intervinientes en los autos certificación o copia adverbada de las actuaciones, así como que se practicasen los emplazamientos que fueran procedentes.

Por providencia de 12 de julio de 1988 la referida Sección tuvo por personada y parte en el procedimiento a la Caja de Ahorros Municipal de Pamplona, que lo había solicitado por escrito de 9 de junio de 1988. Asimismo, acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, el objeto de que formularan las alegaciones que estimasen oportunas. La parte demandada no presentó alegaciones.

5. En escrito presentado por su Procurador, la recurrente reiteró las alegaciones formuladas en la demanda de amparo, insistiendo en el hecho de que la concesión de la habilitación es automática, así como en que la validez de la misma debe retrotraerse al momento de la solicitud, pues en caso contrario se estaría añadiendo un nuevo plazo o requisito procesal que no dependería de las partes, contraviniendo el principio consagrado en el art. 24.1 de la Constitución.

6. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, señala, con cita de la STC 139/1987, que la finalidad de la Ley de 8 de julio de 1980 es la de regular de un modo más flexible la actuación de los Abogados colegiados, en beneficio de la garantía técnica de la defensa. Se recoge, asimismo, la doctrina de este Tribunal sobre el cumplimiento de los requisitos procesales por las partes en relación con el art. 24.1 de la Constitución, y concluye que basta para cumplir

con el requisito de la habilitación su solicitud dentro del plazo concedido para la formalización del recurso de casación, sin que tenga relevancia, en cambio, que la concesión se produzca una vez finalizado dicho plazo, puesto que no es ya falta que pueda imputarse a la parte. Interesa que se dicte Sentencia otorgando el amparo.

7. Mediante providencia de 15 de enero de 1990 se señaló para deliberación y fallo el día 29 de enero actual, fecha en que tuvo lugar.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone contra el Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988, en el que se declara no haber lugar a la admisión de un recurso de casación con fundamento en venir firmado el escrito de su formalización, presentado dentro de plazo, por Abogado cuya habilitación para ejercer en Madrid fue conferida finalizado ya dicho plazo.

Alega el demandante de amparo que dicha inadmisión vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 de la Constitución, en cuanto que es resultado de una interpretación restrictiva, formalista y desproporcionada del requisito de habilitación del Abogado que resulta incompatible con el derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos que garantiza el citado derecho fundamental.

2. Reiterada y constante doctrina constitucional ha dejado establecida que la inadmisión de un recurso por el órgano judicial no supone, en principio, vulneración del derecho a la tutela judicial si el recurrente incumple los presupuestos y requisitos procesales legalmente establecidos. Se ha matizado también, sin embargo, que la inadmisión de los recursos es una garantía de la integridad objetiva del proceso y no una sanción a la parte que incurre en defectos procesales y que, por ello, no debe rechazarse un recurso defectuosamente interpuesto o formalizado sin dar previamente ocasión a la subsanación de los defectos advertidos, siempre que no tengan su origen en una actitud negligente o maliciosa del interesado y no dañe la regularidad del procedimiento ni los intereses de la parte contraria. Equivale ello a decir que el derecho a la tutela judicial impide la clausura de un procedimiento por defectos que pueden subsanarse, sin perjuicio de otros derechos o intereses igualmente legítimos. Está, en consecuencia, obligado el órgano judicial a rechazar toda interpretación formalista y desproporcionada de los presupuestos procesales que le conduzca a negar el acceso a la jurisdicción, debiendo, en su lugar, utilizar aquella que resulte ser la más favorable al ejercicio del derecho a la tutela judicial, concediendo a la parte la posibilidad de subsanar los defectos u omisiones procesales que sean susceptibles de subsanación, en los términos anteriormente expresados, tal y como, por otro lado, dispone el art. 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (SSTC 132/1987, de 21 de julio; 140/1987, de 23 de julio, y 95/1988, de 25 de mayo, entre otras).

La doctrina general expuesta ha sido objeto de aplicación específica al requisito de la habilitación de Abogado prevista en la Ley de 8 de julio de 1980 por la STC 139/1987, de 22 de julio. Se señala en ella, en síntesis, que dicha Ley tiene la finalidad de regular de modo más elástico y permisivo, con criterios de generalidad, la actuación de los Abogados colegiados, permitiendo su intervención en los recursos, nacidos de la causa judicial originaria, que hayan de proseguirse por imperativo legal en sedes jurisdiccionales distintas a la de la demarcación de su Colegio. Así, la habilitación prevista en esa Ley se configura, no como requisito estrictamente procesal, sino como un incidente circunstancial en el orden procesal

que merece, en el caso contemplado por la sentencia, la calificación de falta subsanable, llegándose a la decisión de otorgar el amparo por considerar que el Auto recurrido vulneró el derecho a la tutela judicial al no haberse tenido por subsanada la falta de habilitación, a pesar de constar ésta en las actuaciones en el momento de dictarse el Auto de inadmisión del recurso.

3. El supuesto aquí contemplado se manifiesta en términos idénticos al resuelto por la citada Sentencia, pues también aparece acreditado que el Auto recurrido, de 26 de enero de 1988, fue dictado cuando ya constaba en los autos la habilitación colegial, que fue remitida por el Colegio de Abogados de Madrid a la Sala Primera del Tribunal Supremo el 2 de diciembre de 1987. Debe, por tanto, estimarse, al igual que se hizo en la Sentencia referida, que la interpretación amplia y flexible que merece la exigencia del requisito de la habilitación previsto en la Ley de 8 de julio de 1980, imponía al órgano judicial el tener por subsanado el defecto cometido en el momento de la formalización del recurso de casación y que, al no haberlo acordado así, vulneró el derecho a la tutela judicial y más concretamente, el derecho al acceso a los recursos legalmente establecidos, que se integra en dicho derecho fundamental.

En contra de ello carece de relevancia el que la habilitación se haya acreditado después de haber transcurrido el plazo de formalización del recurso. En primer lugar, porque incluso el incumplimiento total del requisito no dispensa al órgano judicial del deber de conceder un plazo razonable para su subsanación que, en la mayoría de los casos, hará inevitable que la subsanación se realice fuera del plazo de formalización del recurso. Por ello, la única extemporaneidad a considerar sería la que se pudiera producir respecto al plazo de subsanación, no la que se produce respecto al plazo de formalización del recurso, consecuencia normal del propio trámite de subsanación. Y si un incumplimiento pleno del requisito de que se trata no debe conducir a la inadmisión de un recurso sin dar ocasión a su subsanación, no resulta aceptable que la parte que, como sucede en el presente caso, subsana por propia iniciativa, sea objeto de trato más desfavorable que aquella que sólo procede a la subsanación a requerimiento del órgano judicial.

Pero es que, además, como subraya el Ministerio Fiscal, si bien el oficio del Colegio de Abogados de Madrid comunicando a la Sala Primera del Tribunal Supremo tiene fecha de 2 de diciembre de 1987, la cual cae ya fuera del plazo de cuarenta días del emplazamiento efectuado el 13 de octubre anterior y notificado al siguiente día, la solicitud de habilitación se presentó en el citado Colegio el 30 de noviembre, dentro, por tanto, de dicho plazo. Y es tal fecha la que sin duda tiene relevancia, pues lo contrario sería hacer depender de una institución ajena a las partes el efectivo cumplimiento de requisitos capaces de determinar, en su caso, la inadmisión de recursos, ya que la tardía tramitación de una solicitud de habilitación podría incluso, en hipótesis, superar el plazo de subsanación otorgado al efecto.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia:

1.º Anular el Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1988 en el recurso de casación núm. 1.594/87.

2.º Reconocer al demandante de amparo el derecho a la tutela judicial efectiva y,

3.º Restablecer al demandante en la integridad de dicho derecho y, a tal efecto, rebrotar las actuaciones judiciales al momento procesal de la admisión del recurso de casación, para que resuelva la Sala sobre éste, teniendo en cuenta la subsanación del defecto inicialmente apreciado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1990, de 29 de enero

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Recursos.

Requisitos procesales. Subsanación de defectos procesales.

Abogados. Habilitación profesional.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto por la "Sindicatura de la Quiebra de Urbanizadora Basconia, Sociedad Anónima" contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1988 que inadmitió, por haber sido conferida fuera de plazo la habilitación requerida al Letrado de la misma para formalizarlo, el recurso de casación formulado por la recurrente contra Sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de fecha 30 de julio de 1987 por la que se confirmaba la sentencia de 30 de septiembre de 1986 del Juzgado de Primera Instancia nº. 2 de Pamplona por la que se desestimaba la demanda en juicio declarativo de menor cuantía promovido por la Sindicatura citada contra la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Pamplona y contra la Urbanizadora.

B) Antecedentes

La recurrente considera que la resolución recurrida vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, produciéndole indefensión, ya que se le denegó un recurso como consecuencia de la mera tardanza de un Colegio Profesional en expedir a su Letrado la habilitación profesional solicitada en plazo y que tenía carácter preceptivo.

El Ministerio Fiscal, invocando la jurisprudencia constitucional estima suficiente para cumplir el requisito de la habilitación, su solicitud dentro del plazo concedido para for-

malizar el recurso de casación, sin que sea relevante por no depender de la parte la concesión fuera de plazo, y estimando por tanto procedente el amparo.

C) Fundamentos jurídicos

Se señala que la inadmisión por parte de un órgano judicial de un recurso "per se" no supone vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, si bien en ningún caso se considera admisible que semejante instrumento pueda servir como mecanismo de sanción para quien incurra en un defecto procesal, por lo que en el supuesto de un recurso defectuosamente interpuesto o formalizado, sin que medie malicia o negligencia, si no resulta dañado el desarrollo del procedimiento ni los intereses de las restantes partes, ha de reconocerse la posibilidad de subsanación de los defectos de que se trate, con exclusión de toda interpretación formalista de los requisitos procesales.

En línea con lo anterior, y por lo que se refiere a la habilitación procesal de los abogados, se señala que se trata de un incidente procesal, más que de un propio requisito procesal, que debiera considerarse, tomadas en cuenta las circunstancias señaladas en los antecedentes como subsanable, máxime cuando la sanción por el referido defecto se produjo por expiración del plazo para formalización del recurso y no por la expiración del plazo de subsanación, que no se concedió, supuesto este último que en ningún caso hubiera podido dar lugar a la vulneración.

Sentencia 70/1990, de 5 de abril.
Recurso de amparo. Alzamiento de bienes
(BOE 7 mayo 1990) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.761/87, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don José María Martín Rodríguez, en nombre y representación de don José Carlos de Lucas García y asistido de Letrado don Francisco Javier Carbonell Rodríguez, contra Auto de la Audiencia Provincial de Toledo de 27 de noviembre de 1987, ha comparecido el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

1. Antecedentes

1. Por escrito que tiene entrada en este Tribunal el 24 de diciembre de 1987, el Procurador de los Tribunales don José María Martín Rodríguez interpone, en nombre y representación de don José Carlos de Lucas García, recurso de amparo contra el Auto de 30 de noviembre de 1987 de la Audiencia Provincial de Toledo, que desestimó el recurso de queja por él interpuesto y confirmó el Auto dictado por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Toledo el 5 de diciembre de 1986, que decretó su procesamiento como presunto autor de un delito de alzamiento de bienes.

2. La demanda de amparo se fundamenta, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) En virtud de querrela presentada por la Caja de Ahorros Provincial de Toledo contra don Juan Feu Closas, don Francisco de Lucas Vergara, don Francisco de Paula de Lucas García y el hoy demandante de amparo don José Carlos de Lucas García, por posible delito de alzamiento de bienes, el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Toledo incoó el sumario núm. 30/84. Por Auto de 5 de diciembre de 1986, el Juzgado decretó el procesamiento de los querrelados.

b) Contra el citado Auto interpusieron algunos de los procesados, entre ellos el hoy demandante de amparo -y según las fechas de notificación del procesamiento- recurso de reforma y subsidiario de apelación, alegando, entre otras razones, la existencia de bienes suficientes por el fiador de la deuda, el procesado don Francisco de Lucas, para hacer frente a las cantidades reclamadas, y que estaban inscritos en el Registro de la Propiedad. Por providencia de 19 de enero de 1987, el Juzgado acordó librar mandamiento al Registro de la Propiedad núm. 1 de Getafe (Madrid), para que expediese certificación acreditativa sobre si aparecían fincas inscritas a nombre de don Francisco de Lucas y, en su caso, la participación de éste en cada una de ellas y los censos, cargas y gravámenes que pesaran sobre las fincas o si estaban libres de carga. Por Auto de 10 de febrero de 1987, el Juzgado desestimó el recurso de reforma al considerar que subsistían los mismos motivos en los que se había basado el Auto recurrido y que no se había practicado, con posterioridad, prueba alguna que desvirtuara los elementos tenidos en cuenta al dictar el Auto de procesamiento. Asimismo, el Juzgado

inadmitió el recurso de apelación subsidiariamente interpuesto, considerando que en los sumarios tramitados por el procedimiento regulado en el Título III (Libro IV) de la L.E.Crim., no cabía dicho recurso. Formulada queja ante la Audiencia Provincial de Toledo, fue desestimada por Auto de 18 de julio de 1987 y, presentado recurso de súplica contra esta resolución, fue inadmitido por haber sido interpuesto fuera de plazo.

c) Con fecha 22 de octubre de 1987, la representación legal del hoy demandante de amparo presentó recurso de queja ante la Audiencia Provincial contra el Auto de procesamiento dictado por el Juzgado el 5 de diciembre de 1986 y contra el Auto de 10 de febrero de 1987 desestimatorio del recurso de reforma. Por Auto de 27 de noviembre de 1987, la Sala desestimó el recurso de queja al considerar que «de los hechos que se recogen en el Auto de procesamiento aparecen indicios de criminalidad suficientes para tal medida, conforme a lo dispuesto en el art. 384 de la L.E.Crim., por delito de alzamiento de bienes del art. 519 del Código Penal, medida de procesamiento que no implica absolución (sic) definitiva al procesado de responsabilidad penal, lo que habrá de dilucidarse en el juicio oral».

3. La representación del recurrente considera que el Auto dictado por la Audiencia Provincial de Toledo, que desestimó el recurso de queja por él interpuesto, vulnera los apartados 1 y 2 del art. 24 de la Constitución. En primer lugar, alega que dicha resolución infringe el derecho a obtener la tutela judicial por un doble motivo. Por un lado, el Auto de procesamiento dictado por el Juzgado instructor, posteriormente confirmado por la Audiencia Provincial, no está apoyado sobre datos que supongan la probabilidad del delito de alzamiento de bienes, puesto que se ha decretado sin tener en cuenta el resultado de las pruebas propuestas, por lo que el procesamiento se ha mantenido sin una ponderación de todos los hechos, sino sólo de aquellos de los que podía derivarse la existencia del ilícito. Por otra parte, el Auto impugnado no está suficientemente motivado, ya que sólo resuelve una de las dos cuestiones suscitadas en el recurso. Este, en efecto, se dirigió contra el Auto de procesamiento y contra el Auto de 10 de febrero de 1987, desestimatorio del recurso de reforma planteado en su día contra el procesamiento. La resolución ahora recurrida en amparo hace caso omiso de esta segunda pretensión sin pronunciarse sobre la petición de revocación del Auto de procesamiento hasta que se tuviera en cuenta la prueba propuesta y admitida por el juzgador, referida a la existencia de bienes suficientes para el pago de la deuda reclamada.

En segundo lugar, estima que también ha existido infracción de los derechos a conocer la acusación y a la defensa consignados en el art. 24.2 de la Constitución. Al respecto, alega que habiéndose acreditado la existencia de bienes suficientes para hacer frente a las cantidades reclamadas, el actor afirma no saber con certeza si se mantiene la acusación respecto del delito de alzamiento de bienes o si aquélla se refiere a algún otro delito.

Por lo expuesto, solicita de este Tribunal que revoque el Auto dictado el 27 de noviembre de 1987 por la Audiencia Provincial de Toledo y reconozca al recurrente el derecho a obtener una resolucio-

(1) Corrección de erratas BOE 5 de julio 1990 y 25 febrero 1991.

ción judicial que responda a las pretensiones formuladas y, en concreto, en la que se determine «si la existencia de bienes, propiedad de alguno de los procesados, tiene o no relevancia, con anterioridad o con posterioridad al procesamiento de aquéllos, al efecto de mantener o revocar el citado procesamiento en relación con uno, algunos en particular o todos los procesados».

4. Por providencia de 18 de abril de 1988, la Sección Cuarta de este Tribunal admitió a trámite la demanda, acordando, de conformidad con el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir atentamente al Juzgado de Instrucción núm. 1 de Toledo y a la Audiencia Provincial de dicha capital para que remitiesen a este Tribunal testimonio de las actuaciones judiciales y, asimismo, para que emplazaran a quienes hubiesen sido parte en las mismas, a excepción del recurrente en amparo, a fin de que pudiesen comparecer en este proceso constitucional.

5. En su escrito de alegaciones, presentado el 8 de noviembre de 1988, el Ministerio Fiscal, después de exponer los hechos y los motivos de amparo, manifiesta que es preciso poner de relieve, en primer lugar, que tal como se formula la petición contenida en la demanda, no es propia de un proceso de la naturaleza del amparo constitucional. En ella, aparte de instar la revocación del Auto de la Audiencia Provincial de Toledo de 27 de noviembre de 1987, recaído en el sumario 30/84 del Juzgado de Instrucción núm. 1 de dicha ciudad, se pide que se reconozca al recurrente el derecho a obtener otra resolución que responda a sus pretensiones, «es decir, a que la Audiencia resuelva si la existencia de bienes, propiedad de alguno de los procesados, tiene o no relevancia, con anterioridad o con posterioridad al procesamiento de aquéllos, al efecto de mantener o revocar el citado procesamiento en relación con uno, algunos en particular o todos los procesados». Esta petición es impropia de una decisión de este Tribunal. De un lado, porque afecta a personas que no han promovido esta demanda de amparo, ajenas por tanto a la pretensión aquí deducida. Y de otro, porque comporta una valoración de ciertas actuaciones de la instrucción sumarial encaminadas a la preparación del juicio que sólo corresponde al órgano judicial y no en la fase de instrucción del sumario, sino a la fase de plenario o juicio oral. En concreto, la petición de que la Audiencia de Toledo resuelva en el sumario 30/84 si la existencia de bienes propiedad de alguno de los procesados tiene o no relevancia, aunque formulada en términos condicionales, presupone la valoración de uno de los hechos que constituyen el elemento objetivo del delito que se persigue en el sumario de referencia que corresponde a la fase de juicio oral o plenario.

No obstante lo anterior, continúa el Fiscal, conviene además significar que el procesamiento no presupone la certeza de la comisión del delito imputado, juicio de valor que corresponde a la fase decisora, o juicio oral, presidido por los principios de contradicción, publicidad, inmediación y concentración. En nuestro sistema procesal, el procesamiento se dicta cuando resultare del sumario algún indicio racional de criminalidad contra determinada persona (art. 384 L.E.Crim.); a él llega el instructor mediante la valoración de los materiales recabados en la instrucción, que no alcanzan el significado de elementos de prueba en sentido propio, ya que en nuestro sistema procesal penal sólo puede considerarse prueba las practicadas en el juicio oral, con las garantías de publicidad, oralidad e inmediación, principios fundamentales del sistema acusatorio (art. 120 C.E.). El procesamiento se funda, pues, en la mera existencia de indicios racionales, lo que supone tan sólo una mera probabilidad de la comisión del delito, que aún no ha sido probado, pues esto último corresponde a la finalidad del juicio oral en un sistema acusatorio como el nuestro.

Finalmente considera que la supuesta vulneración del derecho

a conocer la acusación (art. 24.2), que el recurrente imputa al auto de la Audiencia, tampoco se da en este caso, porque en el proceso penal los términos de la acusación se inician con el escrito de calificación provisional o el acta de acusación. El procesamiento pertenece a la fase anterior de instrucción, que tiene por objeto reunir el material necesario para que, en su día, pueda ejercitarse la acusación en el plenario. La acusación en realidad se inicia con la apertura del juicio oral, o mejor cuando abierto el juicio oral, una parte acusadora formula escrito de conclusiones provisionales y señala como acusado a quien previamente ha sido procesado por dirigirse la instrucción contra él. Hallándose el sumario en tramitación, es claro que el recurrente en amparo tendrá oportunidad de conocer, en su caso (es decir, si el procesamiento se mantiene), el escrito de conclusiones y los términos de la acusación que contra él se formule por el Ministerio Fiscal y demás partes acusadoras, si las hubiere.

Por lo expuesto, el Ministerio Fiscal solicita que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 86.1 de la LOTC y 372 de la L.E.C., se dicte Sentencia desestimando la demanda de amparo por no resultar vulnerados los derechos fundamentales en ella invocados.

6. Dentro del plazo señalado al efecto, la representación del recurrente no ha presentado escrito de alegaciones.

7. Por Auto de 20 de junio de 1988, dictado en la pieza separada de suspensión, previa la correspondiente tramitación, la Sala denegó la suspensión solicitada.

8. Por providencia de 2 de abril de 1990, se acordó señalar el día 5 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La resolución del presente recurso de amparo exige delimitar previamente los actos objeto de impugnación y las cuestiones planteadas. Aunque la demanda se dirige formalmente contra el Auto de 27 de noviembre de 1987 de la Audiencia Provincial de Toledo, que desestimó el recurso de queja interpuesto por el hoy demandante y otro contra los Autos dictados el 5 de diciembre de 1986 y 10 de febrero de 1987 por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Toledo, que decretaron y confirmaron, respectivamente, su procesamiento por delito de alzamiento de bienes, debe entenderse que también se dirige contra el Auto de procesamiento decretado en su día por el Juzgado de Instrucción, pues es a esta decisión judicial —el procesamiento— a la que en definitiva serían imputables las violaciones constitucionales que ahora se formulan. En efecto, según se desprende de la exposición de hechos y de las alegaciones contenidas en el escrito de demanda, el recurrente afirma que la lesión de los derechos a obtener la tutela judicial efectiva sin indefensión y a conocer la acusación formulada en su contra se ha producido no sólo porque la Audiencia haya desestimado su recurso de queja, sino también y sobre todo por el mantenimiento del Auto de procesamiento, que, a su juicio, carece de justificación lógica, racional o suficiente por haber sido decretado, y posteriormente confirmado, sin tener en cuenta el resultado de las pruebas propuestas en orden a la existencia de bienes propiedad del fiador de la deuda suficientes para hacer frente a las cantidades reclamadas. Por ello, las infracciones que se denuncian en el presente recurso de amparo, aunque diferenciadas en distintas resoluciones judiciales, tiene como único origen el procesamiento del hoy recurrente como responsable de un delito de alzamiento de bienes.

2. Delimitado así el objeto del amparo, procede analizar los concretos motivos de estimación que el recurrente razona en la

demanda, debiendo iniciar el análisis por el primero de los motivos de amparo, esto es, la violación del derecho a obtener la tutela judicial efectiva por carecer el Auto de procesamiento de justificación lógica, razonable y suficiente. Al respecto, el recurrente alega, de una parte, que el Auto de procesamiento no está apoyado sobre datos que supongan la probabilidad del delito de alzamiento de bienes habida cuenta de la existencia de bienes suficientes, propiedad del fiador, para hacer frente al pago de la deuda, y, de otra parte, que tanto el Juzgado de Instrucción como la Audiencia Provincial han confirmado el procesamiento sin tener en cuenta el resultado de las diligencias de prueba practicadas referidas a la existencia de bienes inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre del fiador principal de la deuda, y suficientes para hacer efectiva la deuda reclamada, cuando este dato es, a su juicio, imprescindible para determinar si existe o no insolvencia y, por tanto, delito de alzamiento de bienes. En concordancia con dichos razonamientos, en el suplico de la demanda el recurrente pide que se reconozca su derecho a que por la Audiencia se resuelva «si la existencia de bienes propiedad de algunos de los procesados, tiene o no relevancia, con anterioridad o con posterioridad al procesamiento de aquéllos; al efecto de mantener o revocar el citado procesamiento en relación con uno, algunos en particular o todos los procesados».

3. El Auto de procesamiento, desde la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, aparece como una peculiar institución del ordenamiento procesal español, incardinada en el que ha venido siendo procedimiento común para el enjuiciamiento de los delitos, cuya naturaleza ha sido caracterizada por la doctrina como resolución que coloca al afectado en una situación procesal específica como objeto de una imputación formalizada, esta resolución formal de imputación, aunque en algún supuesto puede resultar, por consideraciones ajenas al proceso, dañosa y perjudicial para el crédito y prestigio social del procesado, representa una garantía para el formalmente así inculcado—incluso después de la reforma del art. 118 de la L.E.Cr. producida por la Ley 53/1978, de 4 de diciembre—, ya que permite un conocimiento previo de la imputación en fase de instrucción sumarial, posibilita la primera declaración indagatoria (art. 386 L.E.Crim.), y hace surgir la obligación judicial de proveer de Abogado de oficio si el procesado estuviera desasistido de dirección letrada (art. 118.4.º L.E.Crim.), además de conferir al procesado la plenitud de la condición de parte con las consecuencias a ello inherentes.

El procesamiento, pues, constituye sólo una resolución judicial de imputación formal y provisional que ha de ser objeto del correspondiente debate contradictorio y de la ulterior decisión, no implicando la culpabilidad del procesado, ni siquiera la vinculación de los órganos judiciales, habida cuenta de que tanto el propio instructor como la Audiencia Provincial pueden dejar sin efecto el procesamiento si desaparecen los indicios que determinaron su adopción.

En consecuencia a lo anterior, cabe afirmar en principio y como regla general, que el procesamiento no puede por su propia naturaleza y por su carácter meramente provisional vulnerar por sí mismo derecho constitucional alguno. Por ello, también como regla general, el Auto de procesamiento no es susceptible de recurso de amparo constitucional, toda vez que si el procesamiento, en cuanto imputación formal y provisional que es, ha de ser posteriormente objeto, caso de que persista, del correspondiente debate contradictorio y de ulterior decisión y control judicial, la impugnación del procesamiento en vía de amparo constitucional supone, tanto desconocer el carácter subsidiario del recurso de amparo constitucional que sólo procede cuando el interesado no haya visto satisfecha en el fondo su pretensión de tutela de un de-

recho fundamental o libertad pública en la vía judicial previa; como tratar de impedir o retrasar el verdadero debate contradictorio dentro del propio proceso penal.

Ahora bien, el Auto de procesamiento en cuanto medida atributiva de un determinado status e imputación suficiente para justificar la adopción de medidas cautelares de importancia dentro del proceso penal, y que constituye además un presupuesto necesario para la apertura del juicio oral, en el caso de que se dictara arbitrariamente sin un mínimo fundamento en «algún indicio racional de criminalidad» podría vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 de la Constitución (por todas, STC 66/1989). Por ello, sólo en estos supuestos excepcionales corresponde al Tribunal Constitucional revisar la adecuación de la resolución a las exigencias que derivan del art. 24.1 de la Constitución. Esto es, que el Auto de procesamiento incorpore explícita motivación y, teniendo en cuenta la propia literalidad del art. 384 L.E.Crim., se aprecie: a) la presencia de unos hechos o datos básicos; b) que sirvan racionalmente de indicios de una determinada conducta, y c) resulte calificada como criminal o delictiva. Todo ello en el bien entendido de que este Tribunal ha de limitarse a verificar o constatar la presencia de tales elementos en la resolución, sin entrar a valorar el mayor o menor acierto del órgano judicial al estimar el peso de los indicios presentes o su relevancia como señal o muestra de una posible actividad delictiva (fundamento jurídico 2.º STC 66/1989, antes citada), pues corresponde a los órganos judiciales apreciar si existe dicho indicio necesario para decretar el procesamiento (AATC 324/1982, 146/1983, 173/1984 y 340/1985, entre otros).

4. Apicando las consideraciones expuestas el caso que nos ocupa ha de concluirse que el primero de los motivos en los que el recurrente basa la infracción del derecho a obtener la tutela judicial efectiva del art. 24.1 de la Constitución —la insuficiente justificación del procesamiento por delito de alzamiento de bienes— carece de toda relevancia constitucional y no puede servir de fundamento a la pretensión de amparo.

En primer término, basta la lectura del Auto de procesamiento para comprobar que en el mismo el Juez instructor, después de relejar con detalle los hechos deducidos de las actuaciones judiciales, y que a su juicio constituyen los indicios racionales de criminalidad contra los procesados, especificando las transmisiones patrimoniales efectuadas entre los distintos implicados, considera que los mismos presentan caracteres de un delito de alzamiento de bienes del art. 519 del Código Penal. Resulta evidente, por tanto, que el Auto de procesamiento ahora impugnado incorpora explícita motivación de todos y cada uno de los elementos que el art. 384 de la L.E.Crim., establece para adoptar el procesamiento. En segundo lugar, la afirmación del recurrente de que la existencia de bienes inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre del fiador principal de la deuda impide la probabilidad de comisión del delito de alzamiento de bienes, no puede ser tenida en cuenta por este Tribunal como fundamento de la pretensión de amparo, pues, aparte de que dicha cuestión es de estricta legalidad penal, no es función del Auto de procesamiento, como antes se dijo, la incriminación definitiva de conductas delictivas, sino sólo la puesta en conocimiento de la imputación formal, quedando siempre abierta la posibilidad de que el delito indiciariamente imputado se revele después como inexistente, por lo que el que de los hechos tenidos en cuenta por el Auto de procesamiento puedan derivarse otras interpretaciones distintas de la adoptada por el órgano judicial acerca de la existencia del delito no obsta a la corrección, desde la perspectiva constitucional del procesamiento adoptado. Por último, del examen de las actuaciones judiciales se comprueba que tanto el Juzgado de Instrucción como la Audiencia Provincial han acordado el mantenimiento del

procesamiento, conociendo el resultado de las diligencias practicadas en orden a la existencia de bienes propiedad del fiador de la deuda. En efecto, el repaso de las actuaciones judiciales arroja los siguientes resultados: 1.º La certificación expedida el 26 de enero de 1987 por el Registrador de la Propiedad núm. 1 de Getafe al Juzgado de Instrucción sobre las propiedades de don Francisco de Lucas Vergara, aparece incorporada al sumario (folios 232 y ss.), por lo que es evidente que el Juez Instructor ha mantenido el procesamiento decretado no obstante conocer el contenido de dicha certificación registral; acordando posteriormente la conclusión del sumario sin considerar «indicada la procedencia de dictar otras resoluciones»; al respecto cabe recordar, como antes se indicó, que el Juez Instructor puede dejar sin efecto de oficio el Auto de procesamiento si considera que los indicios de criminalidad han quedado posteriormente desvirtuados; 2.º la Audiencia Provincial de Toledo, al desestimar por Auto de 27 de noviembre de 1987 el último de los recursos de queja formulados por el recurrente, entre otros procesados, contra el Auto de procesamiento, también conocía el resultado de las diligencias sumariales en cuestión, toda vez que el sumario había sido elevado por el Instructor en fecha 26 de junio de 1987, que la propia Sala había confirmado, previamente, el auto de conclusión del sumario, y que, en todo caso, la tramitación y resolución del recurso de queja se efectuó, teniendo en su presencia la totalidad de las actuaciones sumariales.

5. El segundo motivo en el que el recurrente basa la vulneración del derecho a obtener la tutela judicial efectiva del art. 24.1 de la Constitución radica en la falta de motivación del Auto dictado el 27 de noviembre de 1987 por la Audiencia Provincial, que desestimó el recurso de queja formulado contra el Auto de procesamiento y contra el Auto de 10 de febrero de 1987 del Juzgado de Instrucción, desestimatorio, a su vez, del recurso de reforma interpuesto en su día contra el procesamiento, al omitir todo razonamiento acerca de las alegaciones referidas a la relevancia que podían tener las tantas veces citadas diligencias practicadas con posterioridad al procesamiento y a que el Juzgado había desestimado el recurso de reforma contra el procesamiento sin esperar al resultado de las diligencias solicitadas.

Pero del simple enunciado del motivo del recurso se desprende que el mismo también carece de relevancia constitucional, pues, aparte de que este segundo motivo se confunde con el anterior, lo cierto es que el hecho de que la Audiencia Provincial no diese respuesta pormenorizada e individualizada a todos y cada uno de los argumentos esgrimidos por la parte recurrente al interponer el recurso de queja no supone violación o menoscabo alguno del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Como este Tribunal Constitucional ha afirmado en reiteradas ocasiones, la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales no comporta necesariamente que el Juez deba efectuar una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le lleva a resolver en un determinado sentido, ni le impone un concreto alcance o intensidad en el razonamiento empleado ni es exigible, desde la perspectiva constitucional, una pormenorizada respuesta a todas las

alegaciones de las partes, sino que basta, por el contrario, que la motivación cumpla la doble finalidad de exteriorizar, de un lado, el fundamento de la decisión adoptada, y, de otro, permitir su eventual control jurisdiccional mediante el efectivo ejercicio de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico (entre otras, SSTC 56/1987 y 36/1989); en el presente caso, el Auto dictado por la Audiencia Provincial razona y argumenta la desestimación del recurso de queja formulado porque «de los hechos que se recogen en el Auto de procesamiento aparecen indicios de criminalidad suficientes para tal medida, conforme a lo dispuesto en el art. 384 de la L.E.Crim., por delito de alzamiento de bienes del art. 519 del Código Penal, medida la del procesamiento que no implica absolución (sic) definitiva al procesado de responsabilidad penal, lo que habrá de dilucidarse en el juicio oral». Esta respuesta judicial no puede calificarse, pues, de inmotivada, sobre todo si a ello se añade la consideración de las circunstancias explícitas de dicho recurso, que fue tramitado y resuelto después de que el Ministerio Fiscal presentara escrito de calificación provisional de los hechos y que la propia Sala acordara la apertura del juicio oral y la confirmación del Auto de conclusión del sumario.

6. Finalmente, queda por dilucidar si ha existido violación de los derechos a conocer la acusación y a la defensa consagrados en el art. 24.2 de la Constitución. El recurrente sostiene al respecto que, habiéndose acreditado la existencia de bienes, no sabe con certeza si se mantiene la acusación por delito de alzamiento de bienes o si la misma se refiere a algún otro delito. Pero esta alegación, así formulada, es simplemente retórica y formal y carece, por ende, de toda relevancia constitucional.

En efecto, aparte de que resulta paradójico e ilógico aducir que el mantenimiento por los órganos judiciales del Auto de procesamiento por delito de alzamiento de bienes infringe el derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva y, a la vez, afirmar no saber con certeza si se mantiene la acusación respecto del delito de alzamiento de bienes es evidente que el recurrente siempre ha conocido perfectamente cual es la imputación provisional que durante la instrucción sumarial se ha formulado contra él. Además, como señala el Ministerio Fiscal, en su escrito de alegaciones, el recurrente tendrá oportunidad de conocer, en su caso, y en el momento procesal idóneo para ello, los términos de la acusación formulada por el Fiscal y demás partes acusadoras, si las hubiere.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo formulado por don José Carlos de Lucas García.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 70/1990, de 5 de abril

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Derecho a conocer la acusación y a la defensa.

Alzamiento de bienes. Auto de procesamiento.

Valoración de los hechos.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Auto de la Audiencia Provincial de Toledo de 30 de noviembre de 1987 que desestimó el recurso de queja interpuesto, confirmando el Auto de 5 de diciembre de 1986 dictado por el Juzgado de Instrucción número 1 de Toledo, que decretó el procesamiento del recurrente en amparo como presunto autor de un delito de alzamiento de bienes perseguido en virtud de querrela presentada por la Caja de Ahorros Provincial de Toledo.

B) Antecedentes

La representación del recurrente considera que el Auto dictado por la Audiencia Provincial de Toledo objeto de recurso de amparo vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el Auto de procesamiento, confirmado por la Audiencia no está apoyado sobre datos que supongan probabilidad del delito de alzamiento de bienes, en la medida en que el mismo se ha decretado sin tener en cuenta el resultado de las pruebas propuestas.

Igualmente se pone de manifiesto que el Auto no está suficientemente motivado, desconociéndose el derecho a conocer la acusación y a la defensa por parte del recurrente.

El Ministerio Fiscal entiende que la petición formulada no es propia de un proceso de amparo constitucional, entre otras razones porque el recurso tal y como se ha formulado comportaría, una valoración de actuaciones integradas en la instrucción sumarial, lo que propiamente corresponderá al juicio oral, v.gr. la existencia o no de bienes suficientes. Adicionalmente se indica que el procedimiento no presupone la certeza de la comisión del delito imputado, valoración que nuevamente ha de señalarse corresponde a la fase de juicio oral. Por último se indica que tampoco se produce vulneración alguna del derecho a conocer la acusación y a la defensa porque en el proceso penal los términos de la acusación se conocen con el escrito de calificación provisional.

C) Fundamentos jurídicos

El Auto de procesamiento se configura como una resolución que coloca al afectado en una situación procesal especí-

fica como objeto de imputación formalizada, que jurídicamente se configura como una garantía para el formalmente inculcado, ya que le permite un conocimiento previo de la imputación. Igualmente le permite que se le provea en su caso de Abogado de oficio y en última instancia se le confiere la plenitud de la condición de parte, sin que dicha condición implique la culpabilidad del procesado, ni suponga vinculación ulterior alguna para los órganos judiciales.

En virtud de lo anterior, dada la naturaleza y carácter provisional del auto de procesamiento, no puede por sí solo vulnerar derecho fundamental alguno y por tanto ser susceptible de recurso de amparo, ya que dado el carácter subsidiario de este recurso, debiera en todo caso esperarse al debate procesal contradictorio y a la ulterior resolución o resoluciones judiciales que le han de seguir.

No obstante lo anterior si el mismo se dictara arbitrariamente y sin ningún indicio racional de criminalidad sí sería susceptible de lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva, si bien incluso en estos supuestos el Tribunal Constitucional debe limitarse a verificar o constatar únicamente si se da una motivación explícita suficiente sin entrar a valorar el mayor o menor acierto del órgano judicial.

En base a lo anterior se considera que en el supuesto de referencia se da una suficiente justificación del procesamiento, ya que el Auto de procesamiento recoge elementos indiciarios de responsabilidad penal bastante.

Por otra parte el Auto impugnado se considera, frente a lo alegado por el recurrente, suficientemente motivado, ya que para dar cumplida la exigencia de motivación basta con que haya quedado exteriorizada la decisión adoptada sin necesidad de que se recoja en la resolución una exhaustiva descripción del proceso intelectual, permitiéndose, cuando resulte procedente, el ulterior recurso judicial. La motivación se ha recogido en el presente supuesto por remisión a los hechos del Auto de procesamiento.

Por último, en cuanto a la valoración del derecho a conocer la acusación y a formular la defensa, se pone de manifiesto que, independientemente de que durante la instrucción sumarial el ahora recurrente haya conocido la imputación contra él formulada, habrá de esperarse el momento procesal oportuno para conocer la acusación que se formula contra el mismo.

Sentencia 113/1990, de 18 de junio. Recurso de amparo. Recurso de suplicación (BOE 5 julio 1990) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 633/88, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Ramiro Reynolds de Miguel, en representación de Monte de Piedad y Caja General de Ahorros de Badajoz, asistido de don Jerónimo Rincón, contra Auto del Tribunal Central de Trabajo, que tiene por no anunciado recurso de suplicación contra Sentencia de la Magistratura de Trabajo de Badajoz, en autos sobre reclamación de pensión de jubilación. Ha comparecido el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador de los Tribunales don Eduardo Morales Price y el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Emil, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado el 8 de abril de 1988, el Procurador don Ramiro Reynolds de Miguel, en nombre y representación del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Badajoz interpuso demanda de amparo contra el Auto del Tribunal Central de Trabajo de 16 de enero de 1988, por el que se tuvo por no anunciado el recurso de suplicación interpuesto por la solicitante de amparo contra la sentencia de la Magistratura de Trabajo de 9 de mayo de 1983, dictada en autos sobre reclamación de pensión de jubilación.

2. La demanda de amparo se basa, sustancialmente, en los siguientes hechos:

a) En procedimiento laboral promovido por el trabajador don Juan Luis Modesto Doblado Blázquez, la Magistratura de Badajoz dictó Sentencia de 9 de mayo de 1983, estimando la demanda e indicando como recurso procedente el de suplicación ante el Tribunal Central de Trabajo.

b) El día 30 de mayo, último plazo de cinco días para anunciar recurso, el Procurador de la demandante de amparo y la demandada en el proceso laboral, acudió al domicilio particular del Secretario de la Magistratura, a las veintidós treinta horas, y presentó allí el escrito anunciando el propósito de entablar el recurso de suplicación, siendo este escrito aceptado por el Secretario, el cual dio entrada del mismo en la Magistratura al día siguiente, 31 de mayo.

c) En este mismo día el Magistrado dictó providencia, acordando tener «por anunciado fuera de plazo el recurso, adquiriendo firmeza la Sentencia dictada». Sin embargo, el 16 de agosto de 1983, atendiendo diligencia manuscrita estampada en el escrito de anuncio por el Secretario, entendió expresada la intención de recurrir dentro de plazo.

d) A pesar de ello, el día 16 de febrero de 1988 el Tribunal Central de Trabajo dictó Auto que tiene por no anunciado el recurso de suplicación por haberse hecho fuera del plazo legal.

3. En la fundamentación jurídica de la demanda se formularon, en síntesis, las siguientes alegaciones:

a) El Tribunal Central de Trabajo carece de competencia para modificar lo decidido por el Magistrado de Trabajo en relación con el anuncio del propósito de interponer el recurso de revisión, y al no entenderlo así el Tribunal Central, produjo al recurrente la doble indefensión que supone, por un lado, privarle del derecho a recurrir en queja, y, de otro, quebrarse la seguridad jurídica a que se refiere el art. 9.1 de la Constitución, en cuanto que la decisión del órgano competente, que era la Magistratura, fue revocado por un procedimiento irregular.

b) La doctrina constitucional sobre la obligación de interpretar la legalidad ordinaria en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial imponía al Tribunal Central el entendimiento de que la presentación del escrito satisfacía lo dispuesto en el art. 154 de la Ley de Procedimiento Laboral, en cuanto que lo operante, según este precepto, es la voluntad de la parte de anunciar la intención de interponer la suplicación, sin que establezca un lugar exacto donde deba realizarse el anuncio y es evidente que la parte manifestó claramente esa voluntad, la cual debía, en otro caso, presumirse, ya que el Secretario no puso impedimento alguno a la recepción en su domicilio, habiéndose, además, presentado el escrito dentro de plazo, por lo que, de no haber producido su presentación, debería haber sido oportunamente advertida la parte.

En el suplico se solicita la nulidad de la resolución recurrida por quebrantar el art. 24.1 de la Constitución y se declare pertinente y ajustado a derecho el anuncio de recurso de suplicación efectuado.

4. El 7 de noviembre de 1988 se dictó providencia admitiendo a trámite el recurso y, una vez recibidas las actuaciones procesales, por providencia de 13 de marzo de 1989, se tuvo por comparecido en el proceso al Instituto Nacional de la Seguridad Social, bajo la representación del Procurador don Eduardo Morales Price, y se concedió a las partes y al Ministerio Fiscal el plazo común de veintidós días para formular las alegaciones que estimen pertinentes.

5. La demandante de amparo, después de corregir una cita errónea del precepto de la Ley de Procedimiento Laboral (art. 154), se ratifica en las alegaciones formuladas en la demanda, insistiendo especialmente en que existió una indiscutible voluntad de la parte de anunciar el recurso y del órgano judicial competente de tenerlo por anunciado y que, por ello, el Tribunal Central vulneró el derecho a la tutela judicial al no estimar que se hubiese cumplido válidamente el art. 154 de la ley de ritos laboral.

6. El Instituto Nacional de Seguridad Social solicitó la denegación del amparo con base en los siguientes razonamientos:

La reiterada doctrina del Tribunal Constitucional establece que el derecho a acudir a los órganos jurisdiccionales debe hacerse en la forma y con los requisitos legalmente establecidos y, por tanto, no vulnera ese derecho el Tribunal que rechaza un anuncio de interponer el recurso de suplicación que ha sido efectuado con quebrantamiento de las formalidades exigidas por el art. 22 de la Ley de Proce-

(1) Corrección de errores BOE 5 noviembre 1990.

dimiento Laboral, cuya naturaleza de límites justificados en atención a su finalidad ha sido reconocida por la doctrina constitucional.

7. El Ministerio Fiscal interesa la concesión del amparo con fundamento en las siguientes alegaciones:

En primer lugar considera que la vulneración denunciada con base en la incompetencia del Tribunal Central no es aceptable, puesto que el control de los requisitos procesales, que es una cuestión de orden público, no puede ser sustraída al órgano superior cuando se trata de la tramitación de un recurso, según lo establecido, entre otras, en la STC 5/1986.

En segundo lugar aduce el Ministerio Fiscal que el deseo de la demandada de recurrir en suplicación fue manifiesto y, aunque la forma en que actuó no fue correcta, el Secretario de la Magistratura convalidó la negligencia de la parte, incurriendo el Tribunal Central en vulneración de la tutela judicial al no facilitar el acceso a la suplicación con base en esa negligencia, desconociendo dicha convalidación.

8. El 26 de marzo de 1990 se señaló para deliberación y votación del recurso de amparo el día 18 de junio, a las once horas.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone contra un Auto de la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo, en virtud del cual, dejando sin efecto el Auto del Magistrado de Trabajo que tuvo por anunciado el propósito de entablar recurso de suplicación, declara la inadmisibilidad de este recurso por haber sido anunciado con incumplimiento de las formalidades establecidas en el art. 22 de la Ley de Procedimiento Laboral.

La demandante de amparo denuncia vulneración del derecho a la tutela judicial, garantizado por el art. 24.1 de la Constitución, con base en los dos siguientes motivos:

a) El Tribunal Central de Trabajo carece de competencia para revocar la decisión del Magistrado de tener por anunciada la suplicación y, al no haberlo entendido así, le ha privado del derecho al recurso de queja, causándole un resultado de indefensión, ya que ha quebrantado la seguridad jurídica a que se refiere el art. 9.1 de la Constitución.

b) La declaración de inadmisibilidad del recurso de suplicación viene fundada en una interpretación del art. 22 de la Ley de Procedimiento Laboral que es desfavorable a la efectividad del derecho a acceder al mismo y, por consiguiente, vulneradora del derecho a la tutela judicial, en cuanto que el propósito de interponerlo fue anunciado dentro del plazo y en forma legalmente válida.

2. El primero de los motivos de amparo es claramente inaceptable, puesto que, no sólo el problema de si el Tribunal Central de Trabajo es competente para revocar la decisión del Magistrado de Trabajo de tener por anunciada la suplicación es una cuestión de legalidad ordinaria que compete en exclusiva a aquel órgano judicial y por ello la discrepancia que, en este aspecto, manifiesta la demandante de amparo carece de relevancia constitucional, sino que también resulta incuestionable que el cumplimiento de los requisitos procesales es un tema de orden público, cuyo control, en modo alguno, puede negarse al Tribunal superior que tiene la competencia para conocer y resolver los recursos que ante el mismo se interpongan, ya que no está vinculado por las decisiones que haya adoptado, en tal materia, el órgano judicial inferior cuya resolución

es objeto del recurso y así viene previsto, para el concreto supuesto del recurso de suplicación, en el art. 159 de la Ley de Procedimiento Laboral, en cuanto que la expresión que en él se emplea, según la cual «Recibidos los autos, el Tribunal Central los examinará...» no tiene otro significado que el ser consecuencia natural, incluso de innecesario recuerdo, de la competencia de revisión que el Tribunal tiene sobre el cumplimiento de las formalidades y presupuestos que condicionan la válida y eficaz interposición del recurso de suplicación, competencia que dicho Tribunal ejerce en el «examen» de los autos a que se refiere el precepto.

Por lo tanto, la revocación por el Tribunal Central del Auto del Magistrado de Trabajo que tuvo por anunciada la suplicación no afecta en modo alguno, desde la perspectiva competencial, al derecho a la tutela judicial, debiéndose, en este aspecto, rechazar el amparo, a cuyo fin procede añadir que es de muy difícil comprensión el razonamiento que, con apoyo en una aplicación analógica del art. 398 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se efectúa en la demanda al objeto de alegar indefensión por pérdida del recurso de queja, previsto en el mismo para el supuesto de inadmisión por el Juez de Instancia del recurso de apelación, puesto que olvida la recurrente que la decisión del Magistrado de Trabajo, precisamente adoptada a consecuencia de un recurso de reposición interpuesto por la propia demandante, ha tenido por anunciado su propósito de entablar la suplicación y ello constituye una realidad procesal favorable que le impide hablar de derecho al recurso de queja y, por tanto, de pérdida del mismo, a no ser que se admita la posibilidad, desde luego inaceptable, de sustituir la realidad procesal por la hipótesis contraria. La misma decisión de rechazo merece la invocación de la seguridad jurídica a que se refiere el art. 9.3 de la Constitución y la denuncia de «procedimiento irregular», en cuanto que el principio de seguridad jurídica, aparte de que no puede estimarse quebrantado por la simple revocación de una decisión jurisdiccional inferior por otra superior, no es susceptible de amparo, según el art. 53.2 de la Constitución, y la irregularidad de procedimiento es una alegación puramente retórica que únicamente podría venir fundada en la denuncia de incompetencia del Tribunal Central, cuya falta de fundamento legal y de relevancia constitucional se deja razonada.

3. La resolución del segundo y último motivo del amparo requiere recordar la reiterada doctrina constitucional, conforme a la cual, el derecho a la tutela judicial efectiva, si bien obliga al legislador a establecer la organización y los procedimientos adecuados para su satisfacción, no genera por sí mismo ningún derecho de acción concreta que permita, sin más, acceder a un determinado Tribunal o a una definida vía procesal, puesto que tal derecho sólo se adquiere de acuerdo con la Ley y sólo puede ejercerse en la forma y con los requisitos que ésta haya establecido, interpretados en la manera que resulte más favorable a la efectividad del derecho fundamental.

En consecuencia, la denegación de un recurso no vulnera el derecho a la tutela judicial si viene fundada en una causal legal que ha sido objeto de una interpretación razonable, no susceptible de ser sustituida por otra que, siendo permitida por el texto legal y admisible en Derecho, resulte más favorable a la efectividad del derecho a acceder al recurso denegado, ya que este principio de interpretación más favorable «presupone necesariamente que la norma aplicada permita otra interpretación alternativa a la elegida por el órgano judicial» -STC 32/1988.

En el caso contemplado, son hechos admitidos por las partes y probados, a juicio de la jurisdicción laboral en el que no podemos entrar, que el Procurador de la parte demandada y condenada, aquí solicitante de amparo, acudió el último día del plazo legal, a las diez

treinta horas de la noche, al domicilio particular del Secretario de la Magistratura, presentando escrito en el que se anunciaba el propósito de entablar recurso de suplicación, el cual fue aceptado por el Secretario, quien dio entrada del mismo en las oficinas de la Magistratura al día siguiente, sin que durante el transcurso de este día compareciera la parte o su representante procesal ante la Magistratura para ratificarlo.

El Tribunal Central, teniendo presente los respectivos intereses de las partes enfrentadas en el proceso, niega validez al anuncio de suplicación así realizado, por estimar que incumple el art. 22 de la Ley de Procedimiento Laboral, según el cual, en el último día de un plazo, en horas que no se halle abierto el registro de entrada de la Magistratura de Trabajo, los escritos deberán presentarse ante el Juzgado de Guardia, debiendo el interesado, por sí o su representante, comparecer ante la Magistratura de Trabajo al día siguiente hábil para hacer constar que así se ha hecho, añadiéndose en el precepto que «la presentación será ineficaz si no se observan todos los requisitos que anteceden».

Estos requisitos que establece el citado art. 22 no son carga desproporcionada que contradiga los límites que el derecho a la tutela judicial impone a la potestad legislativa de organizar las formas y trámites de los procesos judiciales -SSTC 3/1986 y 185/1987- y, la aplicación que del precepto ha hecho el Tribunal Central en el Auto objeto de amparo, no puede calificarse de arbitraria o irrazonable, puesto que la recurrente, ni presentó su escrito en el lugar que establece el texto legal -Juzgado de Guardia-, sino que lo hizo en lugar distinto -domicilio particular del Secretario-, no contemplado en la Ley como lugar idóneo -art. 22 mencionado y 268.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial-, tal y como ordena el precepto aplicado por el Tribunal y ello convierte en ineficaz su anuncio con la consecuencia de extemporaneidad que supone haber tenido el escrito entrada en la Magistratura, después de finalizar el plazo legal y por cauce distinto del especialmente establecido en la Ley, cuyo incumplimiento total resulta así ser indiscutible, ya que, por otro lado, no se alega que hubiese existido imposibilidad o grave dificultad para su presentación en el Juzgado de Guardia.

Lo que en realidad pretende la demandante es que el sistema legal de presentación de escritos en horas inhábiles del último día del plazo sea sustituido por otro de su particular creación y esta pretensión es contraria al elemental principio de generalidad de la Ley, que no admite excepciones particularizadas, carece de apoyo en norma legal alguna y ningún criterio de interpretación admisible en Derecho permite subsumirla en el art. 22 de la Ley de Procedimiento Laboral.

Debemos, en consecuencia, finalizar con la declaración de que el Tribunal Central, teniendo competencia para ello, ha aplicado dicho artículo de manera motivada y razonable, obteniendo una conclusión de inadmisibilidad que, en modo alguno, vulnera el derecho fundamental a los recursos establecidos, puesto que la pérdida del recurso de suplicación de la que se queja la demandante tan sólo es imputable a su falta de diligencia procesal al omitir totalmente, pudiendo haberlo observado, el cumplimiento de las formalidades a las que la Ley condiciona la validez y eficacia de los anuncios de interposición del recurso de suplicación que se hagan en horas inhábiles del último día del plazo establecido en el art. 154 de la Ley procesal laboral, y por tanto, el Tribunal se ha limitado a aplicar una causa legal de inadmisibilidad, de acuerdo con criterios jurídicos razonables, que se manifiestan perfectamente compatibles con el derecho a la tutela judicial.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por el Monte de Piedad y Caja General de Ahorros de Badajoz frente al Auto dictado por la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo el 16 de febrero de 1988 en el rollo número 2.781/84.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 113/1990, de 18 de junio

Recurso de amparo. Principio de seguridad jurídica.

Derecho a la tutela judicial efectiva. Recurso de suplicación. Presentación de escritos.

Plazo. Juzgado de Guardia. Anuncio. Inadmisión.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto en representación de Monte de Piedad y Caja General de Ahorros de Badajoz contra el Auto del Tribunal Central de Trabajo de 16 de enero de 1988 que tiene por no anunciado el recurso de suplicación al haberse presentado en el domicilio particular del Secretario de la Magistratura, a las veintidós treinta horas del último día del plazo legalmente previsto al efecto, el escrito anunciando el propósito de entablar el citado recurso de suplicación, no obstante ha-

berse entendido por el Magistrado de Trabajo anunciado el recurso en plazo contra la sentencia de la Magistratura de Trabajo de Badajoz de 9 de mayo de 1983, en autos sobre reclamación de pensión de jubilación.

B) Antecedentes

La entidad demandante considera que el Tribunal Central de Trabajo carece de competencia para modificar la resolución del Magistrado de Trabajo teniendo por anunciado

el recurso, infringiendo el principio de seguridad jurídica y la doctrina constitucional que recoge la obligación de interpretar la legalidad ordinaria en el sentido más favorable para la tutela judicial efectiva y en consecuencia lesionando dicho derecho fundamental.

A su vez el Instituto Nacional de la Seguridad Social, considerando la doctrina constitucional que establece que el derecho a la jurisdicción presupone el cumplimiento de los requisitos legales, entiende que en el presente supuesto los mismos han sido objeto de quebrantamiento por la recurrente en amparo, estimando por ello que no se ha infringido derecho fundamental alguno.

Por su parte el Ministerio Fiscal entiende que, si bien el órgano judicial superior puede controlar la observancia de aquellos requisitos procesales que sean cuestiones de orden público, en el presente caso y dado que el error en que incurrió la recurrente fue subsanado al convalidarse el anuncio de recurso por el Secretario de la Magistratura se considera que el Tribunal Central de Trabajo debió facilitar el acceso al recurso de suplicación.

C) Fundamentos jurídicos

El Tribunal Constitucional señala que el cumplimiento de los requisitos procesales es una cuestión de orden público y por tanto apreciable por el órgano superior en tanto en cuanto resulte competente para conocer y resolver los recursos, sin que en modo alguno venga vinculado por la resolu-

ción que al respecto haya adoptado el órgano judicial inferior. Por tanto de ninguna forma la revisión y consiguiente revocación de la resolución del inferior puede considerarse que lesiona el principio de seguridad jurídica, que de cualquier forma no es invocable en vía de amparo.

Igualmente se examina la doctrina sentada en relación al derecho a la tutela judicial efectiva para señalar que la denegación de un recurso no vulnera sin más el mismo, siempre y cuando ésta esté razonablemente fundada y dicha fundamentación no pueda ser sustituida por otra igualmente admisible en derecho, que resulte más favorable para la efectividad del derecho al recurso alegado.

En el presente caso el órgano judicial superior considera que se ha infringido la legislación procesal laboral que, si bien permite que tratándose de presentar un escrito el último día del plazo procesal, en el supuesto en que no se halle abierto el registro del órgano de que se trate se acuda al Juzgado de Guardia, exige que se comparezca ante el órgano de la jurisdicción social competente el siguiente día hábil para hacer constar lo efectuado, requisitos que como se ha señalado al describir el objeto del recurso fueron ignorados. Los requisitos exigidos no puede considerarse que tengan un carácter desproporcionado, como tampoco la aplicación que de la normativa referida ha efectuado el Órgano Judicial Superior, máxime cuando la pérdida del recurso se debe a una falta de diligencia procesal del recurrente, que pretendió crear su propio sistema de presentación de escritos en horas inhábiles y que de ningún modo podrá por ello considerar violado su derecho a la tutela judicial efectiva.

Sentencia 160/1990, de 18 de octubre. Recurso de amparo. Representantes en Órganos de Gobierno (BOE 8 noviembre 1990)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 395/1988, interpuesto por don Francisco Herrera de Elera, representado por el Procurador de los Tribunales don Julio Antonio Tinaquero Herrero, asistido por la Letrada doña Ana Palacio Vallelersundi, contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 27 de marzo de 1987, sobre ratificación de nombramiento de 26 Concejales como representantes de dicho Ayuntamiento en la Asamblea General de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. Han comparecido el Ministerio Fiscal, el Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Fernando Granados Bravo, asistido del Letrado don Idefonso Madroñero Peláez, y el Procurador de los Tribunales don Carlos de Zulueta Cebrián, en representación de los Concejales designados por el Acuerdo recurrido, asistido de la Letrada doña María del Carmen Díaz. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 4 de marzo de 1988 se registró en este Tribunal escrito procedente del Juzgado de Guardia, mediante el cual don Julio Antonio Tinaquero Herrero, Procurador de los Tribunales, interpone recurso de amparo constitucional, en nombre de don Francisco Herrera de Elera, Concejales del Grupo Izquierda Unida del Ayuntamiento de Madrid, contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27 de marzo de 1987, sobre ratificación de los nombramientos de 26 representantes de dicho Ayuntamiento en la Asamblea General de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, por presunta vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución.

Los hechos en los que se basa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

A) En virtud de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de las normas básicas de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros, cuyo art. 3.1 dispone el nombramiento de representantes de las Corporaciones municipales en los mismos, designados «de acuerdo con el procedimiento que se determine en las normas que desarrollen la presente Ley», se procedió al nombramiento de representantes del Ayuntamiento de Madrid en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, por Decreto del Alcalde-Presidente de 30 de enero de 1987. Este Decreto fue recurrido por los Concejales pertenecientes al Grupo Comunista, encabezados por el hoy demandante de amparo, a través del recurso contencioso especial de la Ley 62/1978, fundamentado en la vulneración de los derechos de los Concejales minoritarios amparados en los arts. 14 y 23.2 de la CE. La Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, suspendió cautelarmente el acto impugnado mediante Auto de fecha 16 de marzo de 1987.

No obstante la suspensión decretada, la Presidencia de la Alcaldía de Madrid elevó al Pleno del Ayuntamiento la propuesta del nombramiento, por entender que la circunstancia determinante de la suspensión había sido la ausencia de un debate pluralista en el Pleno para el nombramiento de los representantes municipales.

B) El Pleno del Ayuntamiento, mediante Acuerdo de 27 de marzo de 1987, aprobó la propuesta de la Alcaldía-Presidencia, con la oposición de todos los grupos minoritarios y el voto a favor de la mayoría, integrada por los Concejales del PSOE. Contra este Acuerdo se interpuso nuevo recurso contencioso de la Ley 62/1978 que se tramitó como recurso independiente, pese a haberse solicitado la acumulación con el primero. La Sala Cuarta de la Audiencia Territorial de Madrid, por Sentencia de 9 de julio de 1987, estimó el recurso, dejando sin efecto el Acuerdo de 27 de marzo de 1987, por entender que infringía el derecho fundamental consagrado en el art. 14 de la C.E.

El Ayuntamiento de Madrid y los 26 Concejales designados interpusieron recurso de apelación contra la anterior Sentencia, que fue estimado por la Sala Quinta del Tribunal Supremo mediante Sentencia de fecha 2 de febrero de 1988 que, revocando la anterior, declaró conforme a derecho el Acuerdo del Pleno municipal de 27 de marzo de 1987.

2. La fundamentación en derecho de la demanda puede resumirse como sigue:

Alega el demandante de amparo que el Acuerdo municipal que se impugna ha vulnerado los derechos fundamentales consagrados en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución Española.

La infracción del art. 14 de la C.E. es consecuencia de la discriminación de los Concejales de los grupos minoritarios en relación con los pertenecientes al grupo mayoritario gobernante en cuanto a su participación como Consejeros representantes del Ayuntamiento de Madrid en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. Esta desigualdad de trato —dice la demanda— carece de justificación, pues los Consejeros municipales en la Caja de Ahorros no representan al Ayuntamiento o municipio-organización, sino a la corporación municipal o municipio-comunidad, en tanto que «ente exponencial» o representativo de la colectividad vecinal. La Sentencia del Tribunal Supremo previa a este recurso de amparo alude a la indivisibilidad del interés municipal en mayoría y minoría. Pero este criterio es válido cuando la Corporación actúa en tanto que órgano de la Administración Pública Territorial, y decae cuando lo que ha de hacerse presente son los diferentes intereses que conforman, a través de los Concejales pertenecientes a las distintas opciones políticas, la Corporación municipal en tanto que órgano de representación pública. Así sucede en el presente caso, pues la finalidad del llamamiento a las Corporaciones municipales a participar, mediante sus representantes, en el gobierno de las Cajas de Ahorros no fundadas por ellas mismas no es otra que la de propiciar la presencia real de todos los intereses de las colectividades en las que desarrollan su actividad estas instituciones sociales que son las Cajas. No se trata de que el interés de la Corporación municipal, como órgano de la Administración, se haga oír en las Cajas de Ahorros, sino de que en la Asamblea General de las mismas se oiga la voz de los diversos intereses sociales que, encauzados a través de los partidos y grupos políticos (art. 8 de la C.E.), configuran la Corporación en tanto que «ente exponencial». La teoría política ha visto en la fijación de que la voluntad mayoritaria «integra» todos los intereses sociales de la Comunidad la fundamentación de la gobernabilidad, sin embargo, nunca ha hecho del principio de la mayoría un

dogma y, en lo que respecta a nuestro ordenamiento jurídico, son múltiples las excepciones que en él se contienen. Por ejemplo, el art. 206 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que cualquier propuesta de nombramiento a efectuar por la Cámara, «deberá contener una fórmula de sufragio restringido, en función del número de nombramientos a hacer y de la composición de la Cámara». Un precepto similar rige en el Senado.

Es cierto que ningún precepto legal o reglamentario —añade la demanda— contempla explícitamente la forma de designación de los representantes de las Corporaciones locales en las asambleas de las Cajas de Ahorros, por lo que ningún precepto impone expresamente el criterio de proporcionalidad para estos nombramientos. Pero, profundizando el análisis de las normas más allá de su literalidad, aparecen incontrovertibles limitaciones a la confirmación mayoritaria de la voluntad corporativa en la designación de los representantes en las Cajas de Ahorros, limitaciones cuya finalidad no es otra que la participación efectiva de todos los Concejales, en tanto que representantes de grupos diferentes y de plurales intereses sociales. Así, mientras el citado art. 3.1 de la Ley 31/1985 remite a las normas de desarrollo el procedimiento para la designación de los representantes de las Corporaciones municipales en las Cajas, el art. 3.4 del Decreto 57/1986, de 5 de junio, de la Comunidad de Madrid, que desarrolla aquella Ley, establece como criterio inspirador de los Estatutos y Reglamento de las Cajas la «democratización a través de la presencia en todos los órganos de gobierno de los grupos que representan los intereses sociales y colectivos»; mientras que los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid disponen (art. 15) que los Consejeros generales representantes de las Corporaciones municipales, «serán designados directamente por las propias Corporaciones». Poca luz aportan estas normas al objeto de que ahora se trata. Pero la Exposición de Motivos de la Ley 31/1985, cuyo valor hermenéutico es indiscutible y de primer orden, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 1981, se refiere a las Corporaciones municipales como «entes exponenciales» de diferentes Entidades sociales, aludiendo a la presencia de aquéllas en las Cajas «en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales». Lo mismo se desprende de los antecedentes parlamentarios de la Ley 31/1985. En consecuencia, la discriminación que establece el acuerdo impugnado entre Concejales de la mayoría y de la minoría carece de justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efecto de la medida considerada, al ser contraria al mandato de participación plural que constituye la esencia última del llamamiento del legislador a los Consejeros generales designados por las Corporaciones Locales en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

Por otra parte, también se ha vulnerado el art. 23.2 de la Constitución, pues aunque el cargo de Consejero en una Caja de Ahorros no sea un cargo público, el derecho a participar en la designación de los mismos queda integrado en el ámbito de los cargos públicos que, como tales, desempeñan los Concejales, y, por tanto, cubiertos por el art. 23.2 de la C.E.

En el suplico de la demanda se solicita de este Tribunal que declare la nulidad del Acuerdo municipal recurrido por ser contrario a los arts. 14 y 23.2 de la C.E., «reconociendo el derecho de todos los Concejales integrantes de los grupos políticos de la Corporación, a participar en la designación de los representantes en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, según un criterio de proporcionalidad».

3. Por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal de 24 de marzo de 1988, se acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50 de la LOTC, requerir atentamente al Ayuntamiento de Madrid, a la Sala Cuarta de

lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid y a la Sala Quinta del Tribunal Supremo, para que en el plazo de diez días remitiesen respectivamente, testimonio del Acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de 27 de marzo de 1987, del recurso contencioso-administrativo núm. 758/1987 y de la apelación núm. 3.163/1987, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en los mencionados procedimientos, con excepción del recurrente en amparo, para que en dicho plazo pudiesen comparecer en este proceso constitucional. Advirtiéndose, asimismo, que en el escrito de interposición del recurso sólo figura el recurrente señor Herrera de Elera, y que en los anteriores recursos también fue parte don Mario Nolla Fernández, cuyo poder a favor del Procurador actuante ha sido aportado a los autos, se acordó conceder idéntico plazo de diez días al mencionado Procurador a fin de que aclarase la condición del recurrente del segundo de los citados.

4. Por escrito presentado el 12 de abril de 1988, el Procurador señor Tnaquero, aclaró el anterior extremo en el sentido de afirmar su representación procesal únicamente respecto del señor Herrera de Elera, y, mediante escrito registrado en fecha 19 de abril de 1988, se personaron en el recurso de amparo don Manuel Abejón Adamuz y los demás Concejales designados en el Acuerdo impugnado como representantes de la Corporación en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, representados por el Procurador de los Tribunales don Carlos de Zulueta Cebrián. Asimismo, en fecha 20 de abril de 1988, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, el escrito de personación del excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Granados Bravo, y, en fecha 5 de mayo se recibieron las actuaciones interesadas.

5. Por providencia de 9 de mayo de 1988, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por el Ayuntamiento de Madrid y los órganos judiciales, así como los escritos de aclaración y personación presentados y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, dar vista de todas las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a los Procuradores señores Tnaquero Herrera, Granados Bravo y Zulueta Cebrián, para que dentro de dicho término pudiesen formular alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado en fecha 3 de junio de 1988, alega, en síntesis, lo siguiente: Por lo que respecta a la eventual vulneración del art. 23.2 del texto constitucional, hay que recordar que tanto la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid como la Sala Quinta del Tribunal Supremo en sus respectivas Sentencias, son acordes en entender que los Consejeros generales cuyo nombramiento aquí se impugna, no tienen la consideración de cargos públicos, por lo que no les sería de aplicación el art. 23.2 de la Constitución. Y en este sentido, recogen ambas resoluciones el criterio del propio Tribunal Constitucional que, en su STC núm. 18/1984, de 7 de febrero, afirmó que las Cajas de Ahorros no tienen la naturaleza de Entes públicos, sino de Entes de carácter social y que los miembros del Consejo de Administración elegidos no tienen la consideración de cargos públicos a los efectos del art. 23 de la Constitución. Así pues —continúa el Ministerio Público— con base en tal doctrina, no cabe duda que la alegada vulneración del art. 23.2 de la Constitución no puede prosperar, porque una cosa son los Concejales en cuanto miembros de la Corporación municipal, y otra muy distinta los cargos que dichos Concejales puedan ostentar, en representación del Ayuntamiento, en otro tipo de Organismos que ya no son públicos sino de naturaleza social.

Resta por dilucidar la pretendida violación del art. 14 de la CE y sobre ella entiende el Ministerio Fiscal, que son inadecuados los dos términos de comparación que se señalan en la demanda de amparo. El primero, consistente en la comparación con los Grupos Parlamen-

tarios del Congreso de los Diputados y del Senado, no es procedente pues se trata de situaciones diferentes, entre las que no puede válidamente mantenerse una comparación que fundamente un trato discriminatorio en el sentido exigido por la muy reiterada doctrina de este Tribunal. Pero aún mayor dificultad ofrece el término de comparación que se desprende de la demanda, constituido por los restantes Concejales que resultaron elegidos mediante el Acuerdo impugnado, pues si es evidente que fueron votados únicamente por el grupo municipal mayoritario, ello no implica trato discriminatorio, sino elección conforme a la confianza. Así, lo que realmente se discute en este supuesto no es la vulneración de la igualdad del art. 14 de la Constitución, sino el sistema electoral proporcional en que debe basarse, según los recurrentes, la designación de los representantes del Ayuntamiento en la Caja de Ahorros. No obstante, la propia demanda reconoce que no existe ningún precepto legal o reglamentario que contemple explícitamente la forma de designación, por lo que tanto el recurrente como la fundamentación de la Sentencia de instancia, basan el sistema de elección que propugnan en planteamientos de justicia material que, obviamente, escapan del ámbito propio del recurso de amparo, que debe limitarse a la tutela de la integridad de los derechos fundamentales. Por todo ello, y considerando muy especialmente la motivación de la Sentencia del Tribunal Supremo, por su rigurosa fundamentación, el Ministerio Fiscal entiende que no puede estimarse vulnerado tampoco el art. 14 de la C.E. y en virtud de todo ello, concluye solicitando se dicte Sentencia desestimatoria del recurso de amparo.

7. La representación del Ayuntamiento de Madrid, mediante escrito presentado el 6 de junio de 1988, manifiesta lo siguiente: En primer lugar que, tras las elecciones municipales celebradas en fecha 10 de junio de 1987, ningún partido alcanzó mayoría absoluta como en la legislatura anterior había ostentado el Grupo del Partido Socialista Obrero Español, conservando, no obstante, este grupo el gobierno de la Corporación; señala que, además, por Acuerdo del Pleno de 15 de julio de 1987, se procedió a nombrar de nuevo a los Concejales representantes del Ayuntamiento en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid; y, finalmente, que en fecha 25 de septiembre de 1987 se acordó desistir del recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de 4 de julio de 1987 de la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid. Solicita en su escrito que se tengan por formuladas las citadas alegaciones sin hacer ninguna petición concreta sobre el recurso de amparo planteado.

8. La representación procesal de don Manuel Abajón Adamez y los otros veintisiete Consejeros designados en el Acuerdo impugnado, formuló sus alegaciones en fecha 6 de junio de 1987. En ellas, tras resumir los antecedentes de hecho atinentes al caso, manifiesta que la normativa reguladora de la designación controvertida -integrada por la Ley 31/1985, de 2 de agosto, en su art. 3.1; por el Real Decreto 796/1986, de 21 de marzo, en su art. 11, y por los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid aprobados el 1 de diciembre de 1986, en su art. 15- abogan y respaldan el sistema de designación empleado en el Acuerdo municipal que se impugna, a lo que ha de añadirse el respeto en dicho Acuerdo de las normas de funcionamiento establecidas por la legislación vigente en materia de Régimen Local. Además, alega que el Ayuntamiento de Madrid es una Corporación Territorial de Derecho Público que como tal tiene su propio sistema normativo, legalmente establecido, para la adopción de sus acuerdos; por ello, no puede pretenderse, en aras a una supuesta interpretación desentocada de una Exposición de Motivos como la que hace el recurrente, que se altere el sistema de mayorías municipales.

La comparación que se señala en la demanda para fundar la supuesta infracción del art. 14 de la C.E., entre el funcionamiento de las

Corporaciones locales y el del Congreso y el Senado es inadecuada y errónea, porque no es lo mismo el sistema de representación para el desempeño de funciones públicas que el que haya de seguirse para la representación del Ayuntamiento en una persona jurídico-privada de interés social, como son las Cajas de Ahorros. Por ello, el principio de unicidad de interés de la Corporación municipal que se acoge plenamente en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1988, es correcto, y por ello también puede concluirse, en relación con el art. 14 C.E., que no puede identificarse igualdad con uniformidad y que en ningún momento se limitó la posibilidad de acceso a la designación de los recurrentes, sino que se respetó el sistema de mayorías vigente en el Régimen Local.

En cuanto a la alegada vulneración del art. 23.2 C.E., es presupuesto esencial para poder abordar la vulneración de este derecho que las Cajas de Ahorros gozasen de naturaleza jurídico-pública pues, en caso contrario, la aplicación del precepto constitucional carece de fundamento. Este criterio ha sido aplicado en la STC 18/1984. Finalmente, se hace alusión a las recientes SSTC núms. 48/1988 y 49/1988, en las que T.C. se pronuncia de nuevo sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro, confirmando su carácter social y la doctrina anteriormente aludida, así como sobre que sus miembros no tienen la consideración de cargos públicos y no resulta aplicable para su elección el art. 23.2 de la Constitución. También en estas dos últimas Sentencias -continúan- se confirma la doctrina de que la designación realizada conforme a la legislación de Régimen Local no lesiona el principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la C.E.

En virtud de todo ello solicitan la desestimación del presente recurso de amparo.

9. La parte actora, mediante escrito presentado el 6 de junio de 1988, reitera las alegaciones formuladas en el escrito de demanda, añadiendo consideraciones relativas a la doctrina de este Tribunal sentada por las SSTC 48/1988 y 49/1988 en las que, si bien no se contiene una referencia explícita sobre la forma de designación de los representantes locales que previene el art. 2.3 de la Ley 31/1985, sí cabe destacar el razonamiento que se contiene en el fundamento jurídico 13 de la segunda resolución citada, del que se desprende la idea de que dicha designación ha de estar presidida por el principio de pluralismo político. Señala también el actor la actitud del Ayuntamiento que se manifiesta en su Acuerdo sobre el desestimiento del recurso de apelación en su día interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, pese a lo cual y a la modificación que se produjo en la relación de fuerzas políticas presentes en la Corporación tras las últimas elecciones municipales, el Pleno ha continuado manteniendo la tesis de la designación por mayoría. En virtud de todo ello suplica se dicte Sentencia otorgando al amparo solicitado en los términos que se recogen en su escrito de demanda.

10. Por providencia de 15 de octubre de 1990 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes.

II. Fundamentos jurídicos

1. Dadas las alegaciones del Ayuntamiento de Madrid relativas a sus acuerdos posteriores que, sobre la misma materia, ha tomado el Pleno después de las últimas elecciones municipales celebradas el 10 de junio de 1987, en las que ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta que ostentaba el PSOE al tomarse el Acuerdo impugnado, conviene aclarar que en nada ha cambiado el objeto del presente recurso de amparo, no sólo porque ninguna argumentación o petición hace al respecto el Ayuntamiento con base en los nuevos

acuerdos, sino porque el tema debatido tiene mayor alcance que el caso concreto por estar referido, como seguidamente veremos, a un problema de carácter general cual es el de si las elecciones por el Pleno del Ayuntamiento para la designación entre los Concejales de los que han de representar como consejeros al Ayuntamiento en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, ha de ser proporcional como entiende el recurrente en razón de lo establecido por los arts. 14 y 23.2 de la Constitución, o es válido el criterio mayoritario que respalda el Acuerdo impugnado y que, según dice el recurrente en su escrito de alegaciones, el Pleno sigue manteniendo.

Es, pues, objeto del presente recurso, que ha de encuadrarse en el art. 43 de la LOTC, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 27 de marzo de 1987 que, ratificando un Decreto anterior de la Presidencia, designó a los 28 Concejales del Ayuntamiento que, en representación del mismo, fueron nombrados Consejeros de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, recayendo todos los nombramientos en Concejales del Grupo que entonces tenía la mayoría absoluta. Este Acuerdo impugnado por la vía contencioso administrativa de la Ley 62/1978, por el actual recurrente en amparo y otro Concejál, pertenecientes ambos al Grupo de Izquierda Unida, fue revocado en primera instancia por la Sala Cuarta de la Audiencia Territorial de Madrid (Sentencia de 9 de julio de 1987) y, apelada dicha Sentencia por el Ayuntamiento y los Concejales designados, fue revocada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo que por Sentencia de 2 de febrero de 1988, estimando la apelación, declaró conforme a Derecho el Acuerdo impugnado. Esta Sentencia no constituye objeto directo del presente recurso pues se ha dictado en el proceso previo exigido por el art. 43.1 de la LOTC, limitándose, como hemos dicho, a confirmar con una argumentación razonada y en sus propios términos el Acuerdo del Pleno de 27 de marzo de 1987, único acto al que afecta el recurso de amparo.

2. El actor invoca en su demanda una doble vulneración constitucional. Denuncia la infracción del principio de igualdad consagrado por el art. 14 de la Constitución y también del art. 23.2 como especificación de aquel precepto al acceso a las funciones y cargos públicos.

Centrada así la queja de inconstitucionalidad planteada por el recurrente, conviene hacer una consideración previa: No cabe en el presente caso examinar exclusivamente el problema planteado desde el ángulo del art. 23.2 de la C.E., porque, aunque es doctrina reiterada de este Tribunal que la infracción de dicho precepto tiene entidad autónoma cuando la discriminación denunciada afecta al acceso a los cargos públicos y, por tanto, no resulta necesario en tales casos un análisis del problema desde el punto de vista general del art. 14, no puede aplicarse automáticamente esta doctrina cuando uno de los problemas debatidos es precisamente la naturaleza pública o privada de las designaciones o nombramientos efectuados que, realizados por quienes ejercen funciones públicas –los Concejales del Ayuntamiento de Madrid– afecta a una Caja de Ahorros cuya naturaleza de persona jurídica privada, aunque de interés público y social, ha sido declarada por la doctrina de este Tribunal a que haremos referencia en los fundamentos siguientes.

Las infracciones denunciadas han de examinarse, pues, como vulneraciones independientes o diferenciadas, sin perjuicio de que en ocasiones, dada la relación entre ambos preceptos, se entrecrucen o se complementen los razonamientos utilizados. En suma, para el juicio de constitucionalidad que se pide habrán de analizarse ambos preceptos constitucionales en relación con la naturaleza y funciones de las Cajas de Ahorros y de sus Consejos de Administración.

3. Es doctrina reiterada de este Tribunal respecto al principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, que lo prohi-

bido por este precepto tanto en las previsiones normativas como en su aplicación concreta por los poderes públicos, es el tratamiento desigual de los que se encuentran en situaciones esencialmente similares, así como que, si se introducen elementos de diferenciación para inferir de ellos tratamientos distintos, esos elementos han de ser razonables y justificados para evitar en todo caso discriminaciones arbitrarias. De ahí que se venga exigiendo para revisar si se produce o no la discriminación vulneradora del art. 14, la determinación del *tertium comparationis* que permita contrastar la desigualdad denunciada.

Pues bien, el término de comparación que señala el recurrente carece del presupuesto necesario para que pueda detectarse una discriminación arbitraria. Esto es, que se trate de situaciones esencialmente similares.

Consiste el término propuesto en comparar los Consejeros designados por el Acuerdo recurrido, todos ellos pertenecientes al grupo mayoritario que, con mayoría absoluta, integraban el Pleno de los Concejales electores con los que, integrados en grupos minoritarios, no resultaron elegidos. Inferen de ello una discriminación ideológica o por razón de opinión que está expresamente incluida entre las prohibiciones del art. 14. Esta término de comparación no puede ser admitido, pues siendo la esencia del sistema electoral las diversas opciones políticas, el resultado de las elecciones depende precisamente de la mayor o menor afinidad o confianza que a los electores inspiren unos u otros de los candidatos elegibles. El razonamiento o término de comparación alegado por el recurrente, pone de relieve que, como señala el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, el problema realmente suscitado en el recurso no es tanto el principio de igualdad consagrado en la Constitución, sino la disconformidad del recurrente con el sistema electoral seguido para la designación de los representantes del Ayuntamiento en las Cajas de Ahorros. Al sistema mayoritario –que es el establecido con carácter general por la legislación de Régimen Local– opone el actor como más adecuado al pluralismo político el sistema proporcional. Pero reconoce en su demanda que ningún precepto de carácter legal o reglamentario «contempla explícitamente la forma de designación de los representantes de las Corporaciones locales en las Asambleas de las Cajas de Ahorros de fundación no pública».

El hecho es cierto: no existe precepto alguno impeditivo o restrictivo del principio de las mayorías para la elección de los cargos en litigio. Siendo esto así, como expresamente reconoce el recurrente, es de perfecta aplicación al caso la doctrina contenida en la STC 32/1985, en cuyo fundamento jurídico 3.º, después de señalar que «pertenace a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (que es simple proyección de las preferencias manifestadas por la voluntad popular)», añade que, por ello, si ninguna norma lo impide, «no hay discriminación ideológica en el hecho de que, al proveer cargos públicos de naturaleza política (...), se dé preferencia a los coreligionarios, de manera que lo decisivo será siempre la existencia de esa otra norma impeditiva». Si esto se predica respecto de los cargos públicos de naturaleza política, tanto más será aplicable a cargos que, no teniendo naturaleza pública, no existe para su nombramiento norma impeditiva alguna del sistema mayoritario para su designación. Y aunque, ciertamente, en esta Sentencia se llega al resultado que patrocina el recurrente, no es en razón de haberse vulnerado la discriminación prohibida por el art. 14 de la C.E., sino por el carácter de cargos públicos y funciones de esta naturaleza que desempeñan los Concejales en las diversas Comisiones de los Ayuntamientos y que, por ello, hacía aplicable al caso el art. 23.2 de la Constitución y el sistema proporcional en la designación de los componentes de dichas Comisiones.

No resulta adecuado el ejemplo que señala el recurrente en

apoyo de la discriminación por él denunciada. Invoca a tal efecto el art. 206 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el precepto análogo del Senado, en cuanto en los mismos se prevé una fórmula de sufragio restringido, «en función del número de nombramientos a hacer y de la composición de la Cámara», para las propuestas y designación de personas por la Mesa, de los cargos públicos de naturaleza política a que se refiere el título XII del Reglamento del Congreso.

Y no es correcto este ejemplo, de una parte, porque en él se señala precisamente el precepto restrictivo del sistema de mayorías que, como hemos visto, no existe en el caso planteado en el recurso, y de otra, porque se trata de funciones y cargos públicos que, como veremos a continuación, no tienen los Consejeros de las Cajas de Ahorros.

No hay, pues, similitud alguna entre el término de comparación y la vulneración del art. 14 de la C.E. denunciada en este recurso de amparo. De la propia Sentencia que cita (STC 32/1985) resulta, como hemos visto, lo contrario.

4. Eliminada por las razones expuestas la infracción del derecho de igualdad del art. 14 de la Constitución, resta por examinar si del segundo precepto constitucional invocado por el recurrente –el art. 23.2– se deriva la exigencia del sistema de designación proporcional de los representantes del Ayuntamiento en las Cajas de Ahorros no fundadas por entes públicos. Ya ha quedado apuntada, precisamente, por la relación entre los dos preceptos, la solución contraria a esta infracción. No obstante, volvemos sobre ello desde el ángulo de la naturaleza y funciones de las Cajas de Ahorros y de sus Consejos de Administración.

Pues bien, el art. 23.2 de la Constitución garantiza el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones o cargos públicos. Dada la literalidad y finalidad del precepto, para que en tales supuestos pueda actuarse el principio de igualdad, es preciso que el mismo se relacione con el acceso a un determinado cargo o función públicos. Y aquel carácter público que es el presupuesto para la aplicación del precepto, es precisamente el que no concurre en el supuesto enjuiciado.

Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal (SSTC 18/1984, 48/1988 y 49/1988, entre otras), que las Cajas de Ahorros de fundación privada, aunque por su finalidad social y pública requieran intervención de esta naturaleza, no son entes públicos sino personas jurídicas privadas y sus miembros no tienen, por tanto, la conside-

ración de titulares de cargos públicos a los efectos del art. 23.2 de la Constitución.

Recientemente este Tribunal en un recurso de amparo de contenido similar al presente –aunque allí se trataba del cese y no del nombramiento de los Consejeros representantes de un Ayuntamiento– ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta materia. Nos referimos a la STC 133/1989, en la que, después de recordar la doctrina anterior sobre la naturaleza de las Cajas de Ahorros, señala que «los actos de sus órganos de representación no son más que actos de gestión de sus recursos financieros y, como tales, pertenecientes a la esfera del derecho privado, aun cuando hayan de perseguir aquellos intereses sociales. Así, pues –añade esta Sentencia– los actos y acuerdos de los órganos sociales de la referida entidad financiera no pueden ser enmarcados dentro del concepto de funciones públicas a las que se refiere el art. 23 de la Constitución. En nada empece a lo dicho –termina esta Sentencia– la circunstancia de que los recurrentes ostentaran la condición de Concejales, porque el acuerdo impugnado en nada incide en las funciones públicas que los actores, en su calidad de Concejales, ejercen dentro del Ayuntamiento de Vigo, sino en las funciones que dichos Concejales ejercían en nombre del Ayuntamiento y no del suyo propio, en la Caja de Ahorros...» Afirmaciones que son enteramente trasladables al supuesto que nos ocupa, y que excluyen toda infracción del derecho consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, por lo que tampoco esta última fundamentación del recurso conduce a la estimación del amparo.

En consecuencia, no apreciándose infracción alguna del principio de igualdad reconocido en cada uno de los dos preceptos constitucionales que se invocan –arts. 14 y 23.2 C. E.– y, por tanto, sin que quepa derivar de los mismos exigencia constitucional que determine la procedencia del sistema de elección o nombramiento propugnado por el actor, ha de desestimarse la presente demanda de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 27 de marzo de 1987.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 160/1990, de 18 de octubre
Recurso de amparo. Derecho de igualdad. Derecho de acceso al cargo público.
Asamblea General. Representación. Consejeros Generales.
Designación. Naturaleza.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto por los Concejales pertenecientes al Grupo Comunista contra

el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 27 de marzo de 1987 sobre ratificación de nombramiento de 28 Concejales como representantes de dicho Ayuntamiento en la Asamblea General de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad.

B) Antecedentes

Efectuado por el Alcalde-Presidente el nombramiento de representantes del Ayuntamiento de Madrid en la Asamblea General de la Caja de Ahorros de Madrid, el mismo por haber sido cautelarmente suspendido por la Audiencia Territorial de Madrid, fue aprobado por el Pleno siguiendo el criterio mayoritario y no proporcional. Dicho nombramiento, tras los oportunos recursos jurisdiccionales fue declarado conforme a derecho por el Tribunal Supremo.

En relación con el anterior nombramiento, los integrantes del Grupo Comunista recurrentes en amparo estimaron que se habían lesionado los derechos fundamentales a la igualdad y de acceso a un cargo público.

Se estima que existe una discriminación de los representantes de los grupos minoritarios por entender que se representaba no al Ayuntamiento como Ente y organización, sino como sujeto representativo de la colectividad que debe tener en cuenta los diferentes intereses y opciones políticas que la conforman, criterio este último que no se tiene en cuenta por el Acuerdo impugnado, al discriminarse entre concejales de la mayoría y de la minoría sin ninguna justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efecto de la medida enjuiciada.

Igualmente se estima vulnerado el derecho a acceder a un cargo público ya que el derecho a participar en la designación de los Consejeros de las Cajas de Ahorros queda integrado en el ámbito de los cargos públicos que como tales desempeñan los concejales.

El Ministerio Fiscal entiende que, conforme a lo manifestado por los órganos judiciales que han enjuiciado el Acuerdo de referencia, los cargos de Consejeros Generales no tienen la consideración de cargos públicos, criterio éste igualmente recogido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, razón por la cual se entiende que no ha podido producirse vulneración alguna del derecho de acceso a un cargo público.

Por lo que se refiere a la alegación de vulneración del derecho fundamental a la igualdad considera que lo que realmente se discute por los recurrentes es el sistema electoral en el que debe basarse la designación de los representantes del Ayuntamiento en la Caja de Ahorros, debiendo indicarse al respecto que no existe precepto normativo alguno

que regule tal extremo, sin que los argumentos de justicia material esgrimidos por los recurrentes sirvan de base suficiente para entender violado el derecho citado.

La representación de los consejeros designados por el acuerdo impugnado defendió el sistema de designación empleado en el referido acuerdo, que además se adoptó de conformidad con lo prescrito en la legislación de Régimen Local, respetándose el sistema de mayorías vigentes, sin violación alguna del derecho a la igualdad, ni del derecho al cargo público, ya que en relación con este último, dada su naturaleza jurídica, no se dan los presupuestos para poder considerar vulnerado el mismo.

C) Fundamentos jurídicos

El Tribunal Constitucional señala que el principio de igualdad veda el tratamiento desigual de situaciones esencialmente similares, a la par que exige que en el supuesto de introducción de elementos diferenciadores los mismos sean razonables y justificados para evitar en todo caso discriminaciones arbitrarias.

Al respecto el hecho de que los representantes designados pertenezcan al grupo mayoritario no puede tomarse como referencia para inferir una discriminación ideológica, ya que la esencia del sistema electoral de las diferentes opciones políticas está en la posibilidad de los electores de elegir unos u otros, máxime cuando en el caso que nos ocupa la legislación de régimen local, aplicable a los Ayuntamientos, con carácter general opta por el sistema mayoritario, sin que exista precepto alguno específico para el supuesto en cuestión, y por tanto sin que exista norma impeditiva alguna para la utilización del criterio referido, de tal suerte que será admisible la elección preferente de los correligionarios, sin que pueda invocarse discriminación ideológica alguna, especialmente en un supuesto en que la naturaleza de los cargos no es pública.

Por lo que se refiere a la vulneración del derecho de acceso a un cargo público dada la naturaleza de las Cajas de Ahorros de fundaciones privadas, si bien con finalidades sociales y públicas, se trata de verdaderas personas jurídicas privadas, cuyos miembros no tienen la consideración de titulares de cargos públicos, por lo que no puede considerarse lesionado el mismo.

Sentencia 8/1991, de 17 de enero. Recurso de amparo. Ejecución judicial sumaria (BOE 13 febrero 1991) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.582/1988, interpuesto por don Antonio María Sánchez Albero y doña Margarita Schmon Galera, representados por la Procuradora doña Esperanza Azpeitia Galvin y asistidos del Letrado don Alfredo Casas Navarro, contra el Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, de 4 de julio de 1988, que revocó el Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de dicha ciudad, de 10 de abril de 1987, por el que se decretó la nulidad de actuaciones en procedimiento de ejecución judicial del art. 131 de la Ley Hipotecaria. Han comparecido el Ministerio Fiscal y don Francisco Mercadé Bosch y don Félix Vilaret Bosch, representados por el Procurador don José Luis Ferrer Requero y asistidos por el Letrado don Jaime Puebla Bruguera. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 4 de octubre de 1988, don Antonio María Sánchez Albero y doña Margarita Schmon Galera interpusieron recurso de amparo contra el Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, de 4 de julio de 1988, que revocó y dejó sin efecto el Auto dictado el 10 de abril de 1987 por el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de dicha ciudad, por el que se decretó la nulidad de actuaciones en autos de proceso de ejecución judicial del art. 131 de la Ley Hipotecaria.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) En documento privado de fecha 7 de mayo de 1979, los recurrentes en amparo adquirieron a la Sociedad «Valldriera Residencial, S. A.» el piso cuarto, puerta tercera de la finca números 7 y 8 de la plaza Carlos Llar, de Barcelona. La Sociedad vendedora había constituido sobre el referido inmueble hipoteca a favor de la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares, señalándose en la misma como domicilio del deudor para los requerimientos y notificaciones el de la propia entidad deudora, sito en la calle Ferrera, número 21, piso cuarto, de Barcelona, y para los titulares adquirentes, en su caso, el de la propia finca hipotecada en sus respectivos departamentos.

b) En el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de Barcelona se inició en 1983 procedimiento ejecutivo del art. 131 de la Ley Hipotecaria, promovido por la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares contra la Sociedad «Valldriera Residencial, S. A.», tramitado con el núm. 785/1983, instando la ejecución de la hipoteca constituida sobre el piso cuarto, puerta tercera, de la finca antes referida. El requerimiento de pago a la Sociedad deudora, en la persona de su representante legal don José Galofre Vidal, se hizo en los números 7 y 8 de la plaza Carlos Llar.

No habiéndose podido llevar a efecto por el Oficial del Juzgado dicho requerimiento, toda vez que manifestó un vecino que aquel señor ya no residía en ese domicilio y que ignoraba su domicilio actual, y practicado nuevamente el requerimiento en el domicilio de constitución de la hipoteca, el Juzgado, habiendo transcurrido el término concedido al deudor para satisfacer el importe de la deuda, interesó del Registrador de la Propiedad núm. 8 de Barcelona certificación registral sobre la finca hipotecada y por providencia de 10 de octubre de 1985 acordó que se procediese a su venta en pública subasta, señalando para la celebración del remate el día 19 de diciembre de 1985. La subasta fue anunciada por edictos, uno publicado en el «Boletín Oficial del Estado» y otro fijado en el tablón de anuncios del Juzgado.

c) En fecha 13 de diciembre de 1985 compareció ante el Juzgado don Antonio María Sánchez Albero, quien manifestó ser el propietario del piso cuya hipoteca era objeto de ejecución y que constituía su domicilio familiar, al objeto de hacer el pago de las sumas reclamadas en autos y evitar así la subasta de la misma. A tal fin, hizo entrega de la cantidad de 1.138.216 pesetas, importe del principal, intereses vencidos y no satisfechos y comisión, y de la suma de 110.000 pesetas, para costas en la escritura de constitución de hipoteca, solicitando la suspensión de la subasta y que las notificaciones que hubieran de hacerse se le dirigiesen a su domicilio. Por providencia de 16 de diciembre se ordenó el ingreso en la cuenta provisional de consignaciones del Juzgado de las cantidades referidas, se suspendió la subasta y se hizo entrega al Procurador de la parte actora de la suma de 1.138.216 pesetas en concepto de importe del principal reclamado, intereses vencidos y no satisfechos y comisión.

d) Practicada la tasación de costas y liquidación de intereses, con fecha de 12 de febrero de 1986 se notificó esta a la Sociedad «Valldriera Residencial, S. A.», en la plaza Carlos Llar, números 7 y 8, mediante cédula de la que se hizo entrega a una vecina llamada doña Josefa Martínez, advirtiéndole el Oficial del Juzgado de la obligación de entregarla al interesado. No habiendo formulado alegación alguna la parte demandada, por Auto de 15 de marzo de 1986 se aprobó la tasación de costas y liquidación de intereses practicados y por providencia de 11 de abril de 1986, que los recurrentes reconocen que les fue notificada, se requirió a don Antonio María Sánchez Albero para que en el plazo de diez días hiciera el pago de la suma de 454.522 pesetas, que correspondía a la liquidación de intereses. Nuevamente fue requerido para ello por proveído de 13 de junio de 1986, que le fue notificado por correo certificado con fecha de 16 de junio.

e) Por escrito de 17 de julio, la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares, habiendo transcurrido el término concedido a don Antonio María Sánchez Albero para satisfacer la liquidación de intereses, sin haberlo efectuado, interesó que se procediese a la subasta de la finca, lo que fue acordado por Auto de 23 de julio de 1986, señalándose para la celebración de la primera subasta el día 31 de octubre; para la segunda, el 24 de noviembre, y para la tercera, el 19 de diciembre. La subasta fue anunciada por edictos, uno publicado en el «Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona» y otro fijado en el tablón de anuncios del Juzgado, y el Auto les fue no-

(1) Corrección de errores BOE 24 abril 1991.

tificado a los demandantes de amparo por correo certificado con fecha de 19 de septiembre.

f) Celebrada la subasta el día 31 de octubre, sin que el primer rematante hubiese totalizado el precio del remate en el término concedido, se aprobó el remate de don Enrique Cárceles Cardiner, quien una vez consignado el precio total del remate, lo cedió en favor de don Félix Vilaret Bosch y de don Francisco Mercadé Bosch. Por Auto de 30 de enero de 1987 se aprobó el remate de la finca hipotecada a favor de don Félix Vilaret Bosch y de don Francisco Mercadé Bosch, librándose mandamiento de la resolución al Registrador de la Propiedad núm. 8 de Barcelona.

Por providencia de 13 de marzo de 1987 se requirió a la Sociedad «Valldriera Residencial, S. A.», o a la persona que ocupase la finca adjudicada, para que en el plazo de ocho días dejase la vivienda libre, vacía y expedita a favor de los adjudicatarios, apercibiéndoles de lanzamiento. La citada providencia le fue notificada en el propio Juzgado a don Antonio María Sánchez Albero el día 18 de marzo.

g) Con fecha 23 de marzo de 1987, los recurrentes en amparo presentaron escrito ante el Juzgado de Primera Instancia formulando incidente de nulidad de actuaciones judiciales a partir del momento en que se procedió a la tasación de costas y liquidación de intereses y recurso de reposición contra la anterior providencia. Fundaban el incidente de nulidad de actuaciones, al amparo de los arts. 741 y 742 de la L.E.C., en la circunstancia de que, habiéndose personado en el procedimiento y solicitando que las notificaciones se le hicieran en su domicilio, la tasación de costas y liquidación de intereses se había notificado a nombre de «Valldriera Residencial, S. A.», y no hallándola, se hizo entrega de la cédula a una de las vecinas del inmueble, quien no pudo, obviamente, entregar la cédula a los recurrentes en amparo al no ir dirigida a ellos, quienes se vieron así impedidos de intervenir en la defensa de sus intereses.

Por Auto de 10 de abril de 1987, en aplicación del art. 240.2 de la L.O.P.J., se decretó la nulidad de lo actuado desde el Auto de aprobación de la tasación de costas y liquidación de intereses, de 18 de marzo de 1986, por no haberse notificado la misma al tercer poseedor y hoy recurrente en amparo, reponiendo los autos a aquel momento.

Contra el citado Auto interpusieron recurso de apelación la representación de don Félix Vilaret Bosch y don Francisco Mercadé Bosch, adjudicatarios del piso, ante la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona. Por Auto de 4 de julio de 1988, la Sala estimó el recurso y dejó sin efecto el Auto recurrido, así como la declaración de nulidad de actuaciones, al considerar que, de conformidad con el art. 132 de la Ley Hipotecaria, las reclamaciones que puedan efectuar el deudor, los terceros poseedores y los demás interesados, incluidas las que versen sobre nulidad de actuaciones, han de ventilarse en el juicio declarativo ordinario que corresponda. Formulado por los demandantes de amparo recurso de súplica contra el anterior Auto ante la misma Sala, no fue admitido a trámite por providencia de 16 de septiembre de 1988.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo sostienen los recurrentes que el Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial, que dejó sin efecto la nulidad de actuaciones decretada por el Auto del Juzgado de Primera Instancia, vulnera el art. 24.1 de la Constitución por no remediar la situación de indefensión que padecieron en el proceso, al no serles notificada la tasación de costas y la liquidación de intereses, y por ser contrario al citado derecho fundamental el razonamiento dado por la Sala, quien hizo caso omiso de lo dispuesto en el art. 240 de la

L.O.P.J., que permite decretar en un procedimiento de ejecución hipotecaria la nulidad de actuaciones sin necesidad de acudir a la vía del juicio declarativo ordinario a la que se refiere el art. 132 de la Ley Hipotecaria.

Por ello, suplican al Tribunal Constitucional que dicte Sentencia por la que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad del Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, de 4 de julio de 1988, confirmando, en consecuencia, el Auto del Juzgado de Primera Instancia, de 10 de abril de 1987, que decretó la nulidad de actuaciones, retrotrayendo éstas a la notificación a los recurrentes en amparo de la tasación de costas y liquidación de intereses.

Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 4 de octubre de 1988, se solicitó la suspensión del procedimiento del que trae causa el recurso de amparo dados los efectos irreparables que en otro caso se les ocasionaría a los demandantes, quienes se verían privados de su vivienda familiar.

4. Mediante providencia de 24 de octubre de 1988, la Sección Tercera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda de amparo, por lo que, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, requirió al Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de Barcelona y a la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de dicha ciudad que remitiesen, respectivamente, testimonio de los autos núm. 785/1983 sobre procedimiento hipotecario del art. 131 y del rollo de Sala núm. 836/87. Asimismo, acordó que por los citados órganos judiciales se emplazase a quienes fueron parte en dichos procedimientos, a excepción de los solicitantes de amparo, para que si lo deseasen se personasen en este proceso constitucional.

5. Por Auto de 7 de noviembre de 1988, la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional acordó suspender la ejecución del Auto de 4 de julio de 1988 de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona.

6. Por providencia de 13 de marzo de 1989, la Sección Primera acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidas por el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de Barcelona y la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, así como personado y parte, en nombre y representación de don Francisco Mercadé Bosch y don Félix Vilaret Bosch, al Procurador don José Luis Ferrer Recuero.

Asimismo, se concedió un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a los Procuradores señores Azpeitia Calvín y Ferrer Recuero para que, con vista de las actuaciones formularan las alegaciones que estimasen pertinentes.

7. Los demandantes de amparo presentaron sus alegaciones mediante escrito de 31 de marzo de 1989, en el que, tras dar por reproducidos los hechos y fundamentos jurídicos expuestos en el escrito de interposición del recurso, sostienen que no se les ha notificado el señalamiento del lugar, día y hora para el remate, como prevé la regla séptima del art. 131 de la Ley Hipotecaria, pese a haberlo solicitado en autos, y que aunque el Auto de remate pueda tener la consideración de Sentencia, puede el Juez o Tribunal decretar de oficio la nulidad de todas o alguna de las actuaciones procesales, según doctrina recogida en la STC 110/1988. Concluyeron su escrito suplicando al Tribunal Constitucional que dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado.

8. La representación procesal de don Francisco Mercadé Bosch y don Félix Vilaret Bosch formuló alegaciones por escrito presentado el día 5 de abril de 1989, en el que consideran que toda la ac-

tuación de los hoy recurrentes en amparo en los autos del juicio sumario hipotecario, y en las actuaciones fuera del mismo que quedan reflejadas en dichos autos, evidencia una total indiferencia por las obligaciones que asumieron y una posterior pretensión de que la autoridad judicial enmiende las consecuencias de aquella indiferencia, imprudencia o despreocupación. Así, habiéndose iniciado en abril de 1979 el pago de las cuotas del préstamo con garantía hipotecaria que habían suscrito, los recurrentes no habían afrontado el mismo cuando se inició en 1983 el procedimiento hipotecario. En este procedimiento aparecieron y desaparecieron sin demostrar preocupación alguna, pues habiéndose personado ante el Juzgado en 1985, vuelven a desaparecer sin seguir de cerca lo que a nadie sino ellos debía preocupar, cual es la definitiva cancelación de su deuda, volviendo a aparecer cuando ya se había dictado el Auto final de adjudicación. Abundando en esta línea argumental, sostienen que la notificación de la tasación de costas y liquidación de intereses se notificó en el domicilio que figuraba en autos y los recurrentes en amparo, sin duda, debieron de enterarse, pero siguieron practicando la conducta indolente de la que venían haciendo gala.

El Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, para esta representación procesal, no vulnera derecho fundamental alguno, pues ni procedía el incidente de nulidad de actuaciones promovido por el tercer poseedor, al haber sido suprimido por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, ni su declaración de oficio, al haber sido dictado ya Auto de remate, que en el procedimiento hipotecario equivale a la Sentencia definitiva a la que se refiere el art. 240.2 de la L.C.P.J. Lo que debieron de hacer los recurrentes en amparo era, siguiendo el dictado del art. 132 de la Ley hipotecaria, haber iniciado un procedimiento declarativo ordinario, en el que hubieran podido solicitar las medidas cautelares pertinentes. En consecuencia, concluyó solicitando la desestimación del recurso de amparo.

9. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, en su escrito de alegaciones, presentado el día 19 de abril de 1989, interesó que se dictase Sentencia desestimando la demanda de amparo por no vulnerar la resolución impugnada el derecho fundamental consagrado en el art. 24.1 de la Constitución. Sostiene el Ministerio Fiscal que el Auto de la Audiencia, que revocó el del Juzgado de Primera Instancia que decretó la nulidad de actuaciones, se funda en una interpretación de los preceptos de la Ley Hipotecaria en la que se antepone las características de este procedimiento judicial a las garantías constitucionales que deben concurrir en todos los procesos con independencia de su naturaleza. En efecto, la interpretación restrictiva que realiza la Audiencia del art. 132.4 de la Ley Hipotecaria, en cuanto prohíbe la suspensión del procedimiento del art. 131 por razón de nulidad de actuaciones y remite el conocimiento de éstas al proceso declarativo, supone olvidar los fundamentos constitucionales del proceso, que exigen que parte tenga acceso a todos los actos procesales del procedimiento que debe conocer por medio los actos de comunicación. Así pues, la naturaleza y finalidad del procedimiento del art. 131 de la Ley Hipotecaria no puede hacer olvidar al Tribunal que lo interpreta y aplica los principios que deben informar toda interpretación y, en concreto, que la indefensión de una de las partes originada por la falta de notificación de un acto procesal impide su acceso al proceso, produce su nulidad y determina la necesidad de su restauración.

Sin embargo, pese a esta apariencia de contradicción entre el Auto impugnado y el derecho a la tutela judicial efectiva, es necesario estudiar si la infracción procesal que motivó la nulidad de actuaciones ocasionó una indefensión de dimensión constitucional. Del examen de las actuaciones resulta para el Ministerio Fiscal que, aunque no se notificó en forma al tercer poseedor la tasa-

ción de costas y la liquidación de intereses, lo que sin duda constituye una infracción procesal, el tercer poseedor tuvo conocimiento de aquella tasación y liquidación al ser requerido para pagar los intereses el 11 de abril y el 13 de junio de 1985, como lo pone de manifiesto las conversaciones extrajudiciales que mantuvieron los hoy demandantes de amparo y la Entidad actor para resolver la reclamación, siéndole notificada también el 19 de septiembre la fecha de celebración de la subasta. De ello se desprende que los recurrentes en amparo conocían la tramitación del procedimiento y pudieron acudir al Juzgado para denunciar la falta de notificación de la tasación de costas y liquidación de intereses con la finalidad de que se subsanase la infracción procesal o bien anunciar al Juzgado las conversaciones que estaban realizando las partes, pero no lo hicieron así. El conocimiento por los actores de la total tramitación del procedimiento y la posibilidad de comparecer en el Juzgado para denunciar la infracción procesal significa que ésta existe, pero no se le puede anudar a dicha infracción la indefensión alegada por los recurrentes, pues es imputable a su falta de actividad procesal. El Auto de la Audiencia, concluye el Ministerio Fiscal, aplica la normativa del art. 131 y siguientes de la Ley Hipotecaria y al no existir la indefensión que se denuncia, el problema queda reducido a la discordancia de los actores con la interpretación de dichos preceptos realizada por la resolución impugnada, lo que pertenece al campo de la legalidad ordinaria sin dimensión constitucional.

10. Por providencia de 14 de enero del presente año, se señaló para deliberación y fallo el día 17 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone contra el Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona de 4 de julio de 1988, que revocó y dejó sin efecto el Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de dicha ciudad de 10 de abril de 1987, que declaró la nulidad de todas las actuaciones, a partir de la diligencia de notificación de la tasación de costas y liquidación de intereses, en autos del proceso sumario regulado por el art. 131 de la Ley Hipotecaria (L.H.). Alegan los solicitantes de amparo que no les fue notificada la tasación de costas y liquidación de intereses y que la decisión judicial de revocar la nulidad de actuaciones decretada por tal circunstancia ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva y les ha causado una completa indefensión, resultado contrario al citado derecho fundamental la argumentación en la que se funda el Auto impugnado.

Se oponen al recurso de amparo quienes han sido los adjudicatarios de la finca hipotecada y que han comparecido en este proceso constitucional como parte recurrida. Entienden que el Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial no vulnera derecho fundamental alguno, pues ni procedía el incidente de nulidad de actuaciones promovido por los ahora recurrentes en amparo, suprimido por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, en la nueva redacción que se dio a los arts. 742 y 745 de la L.E.C., ni procedía su declaración de oficio, a tenor del art. 240.2 de la LOPJ, al haber sido dictado ya Auto de remate y adjudicación en el procedimiento hipotecario. Asimismo, sostienen que la indefensión que los recurrentes alegan haber padecido es únicamente imputable a ellos mismos, por la actitud indiferente e indiligente que mantuvieron en el proceso. Por su parte, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional considera que debe desestimarse el amparo solicitado, pues el Auto impugnado no infringe el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva, ya que, con independencia del juicio de legalidad que la citada resolución judicial merezca, si bien es cierto que no les fue notificada en forma la tasación de costas y liquida-

ción de intereses, no es menos cierto que los demandantes de amparo tuvieron conocimiento, como resulta del examen de las actuaciones, de la citada tasación y liquidación y, sin embargo, omitieron voluntariamente toda actividad procesal ante el órgano judicial, lo que impide que pueda apreciarse la indefensión denunciada por cuanto es producto y resultado de la falta de actividad de los recurrentes en amparo.

2. Sucintamente señalada la posición de las partes, el proceso sumario, según ha quedado expuesto en los antecedentes, fue promovido en el año 1983 por la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares para la realización del préstamo hipotecario concedido a la Sociedad «Valldriera Residencial, S. A.», y referido en aquel proceso, por lo que al caso afecta, a una de las viviendas construidas por esta Sociedad en la plaza Carlos Ller, números 7 y 8, de Barcelona, la cual había sido adquirida por los recurrentes en amparo en virtud de documento privado de fecha 7 de mayo de 1979, sin elevarlo a escritura pública, ni, por tanto, practicando asiento o inscripción en el Registro de la Propiedad. Señalada fecha para la celebración de la subasta de la finca hipotecada, al resultar infructuosos los requerimientos realizados a la Sociedad deudora, quien se hallaba en ignorado paradero, en el año 1985 comparecieron los recurrentes en amparo ante el Juzgado de Primera Instancia, teniéndoseles por personados en el proceso en concepto de terceros poseedores, y consignaron las sumas reclamadas por importe del capital pendiente, intereses vencidos y comisión y de la cantidad presupuestada para costas en la escritura de constitución de la hipoteca, suspendiéndose así la subasta. Requeridos nuevamente por el Juzgado para el pago de los intereses liquidados, no cubiertos con las cantidades entregadas, y no habiendo atendido tal requerimiento, continuó el proceso hasta que se dictó Auto de remate, adjudicándose en subasta la finca hipotecada. Instados a que dejaran ésta libre y expedita a disposición de los adjudicatarios por providencia de 13 de marzo de 1987, los demandantes de amparo formularon incidente de nulidad de actuaciones de conformidad con los arts. 741 y 742 de la L.E.C., por no haberles sido notificada la tasación de costas y liquidación de intereses. El Juzgado de Primera Instancia, al amparo del art. 240.2 de la LOPJ, por Auto de 10 de abril de 1987 decretó de oficio la nulidad de todas las actuaciones desde el momento inmediatamente anterior a la citada notificación. Interpuesto recurso de apelación por los adjudicatarios, la Audiencia Territorial, en aplicación de lo dispuesto en el art. 132 de la L.H., revocó el citado Auto y dejó sin efecto la nulidad de actuaciones declarada de oficio, al considerar que conforme al citado precepto no cabía la declaración de nulidad de actuaciones en el proceso sumario regulado por el art. 131 de la citada Ley y que la declaración de nulidad de actuaciones había de hacerse valer en el juicio declarativo ordinario regulado en el art. 132 de la L.H.

Para enfocar debidamente la cuestión, corresponde recordar en primer término las peculiaridades del procedimiento sumario previsto en el art. 131 de la L.H. a las que este Tribunal Constitucional se ha referido en diversas resoluciones (entre otras, SSTC 41/1981, 64/1985). Dijimos que este tipo de procedimiento se caracteriza por la extraordinaria fuerza ejecutiva del título y paralela disminución de las posibilidades de contenerla mediante la formulación de excepciones, ya que la presentación de la demanda, la integración del título y la llamada de terceros poseedores y acreedores posteriores son condiciones suficientes para pasar a la fase de realización, y que el deudor, como los terceros poseedores o acreedores posteriores, más allá de la posibilidad de detener la ejecución mediante el pago, para lo que la Ley establece que debe hacerse el oportuno requerimiento, apenas tienen posibilidades de contención, pues al objeto de impedir la suspensión del procedimiento el art. 132 prevé, salvo en los cuatro supuestos taxativamente fijados,

que las demás reclamaciones que puedan aquéllos formular se ventilarán en el juicio declarativo que corresponda. Precisamente por esta posibilidad, es decir, porque queda abierta a todos los interesados la vía del juicio declarativo para la defensa de sus derechos, este Tribunal Constitucional ha afirmado que la limitación de controversia y demás peculiaridades de este procedimiento no vulneran el derecho a la defensa consagrado en el art. 24.1 de la Constitución.

Pues bien, en el caso ahora contemplado la Audiencia Territorial fundó su decisión de revocar la nulidad de actuaciones decretada por el Juzgado de Primera Instancia únicamente en la aplicación del art. 132 de la L.H., precepto que dispone, como hemos referido, que el procedimiento sumario establecido en el art. 131 no se suspenderá por medio de incidentes promovidos por el deudor, tercer poseedor o demás interesados y que las reclamaciones que éstos puedan formular, incluso las que versen sobre la nulidad del título o de las actuaciones, se ventilarán en el juicio declarativo que correspondan. Sostienen los recurrentes de amparo que la aplicación que del art. 132 de la L.H. ha hecho la Audiencia Territorial en el Auto impugnado es contraria al art. 240 de la LOPJ, del que resulta que el órgano judicial puede decretar la nulidad de actuaciones sin que se acuda a la vía del juicio declarativo que recoge el citado art. 132 de la L.H. y que por ello el razonamiento mantenido en dicho Auto vulnera el art. 24.1 de la Constitución. Sin embargo, abstracción hecha de que ningún límite resulta del art. 132 de la Ley Hipotecaria a la facultad que a los Jueces y Tribunales otorga el art. 240.2 de la LOPJ —precepto que este Tribunal ha declarado en la STC 185/1990 que no es contrario a los arts. 24 y 53.2 de la C.E.— de declarar de oficio antes de que hubiera recaído Sentencia definitiva la nulidad de las actuaciones por vicios procesales que determinan efectiva indefensión, facultad de la que hizo uso el Juzgado de Instancia para decretar la nulidad de lo actuado a partir del momento anterior a la notificación de la tasación de costas y liquidación de intereses, y cuyo ejercicio no solamente no resulta contrario a las características del proceso sumario del art. 131 de la L.H., sino conforme a la salvaguardia de las garantías procesales de las partes y al principio de economía procesal, ante el absurdo de continuar un trámite a sabiendas de la existencia de un defecto que vicia el proceso por indefensión y evitar así el dispendio de un juicio declarativo, y abstracción hecha también de que pudiera considerarse más o menos débil el argumento en el que fundó su juicio la Audiencia Territorial, lo cierto es que en este proceso constitucional no se trata de revisar la aplicación del derecho realizada por los órganos judiciales, sino de determinar si por la citada aplicación, referida en este supuesto a la del art. 132 de la L.H., se ha impedido o no a los recurrentes en amparo el acceso al proceso en curso y a defenderse en el mismo, derecho que les correspondía como parte interesada en concepto de terceros poseedores de una finca hipotecada y adjudicada a terceras personas. Esto es, al Auto de la Audiencia Territorial le sería imputable la indefensión que en esta sede se denuncia en la medida en que el revocar la nulidad de actuaciones declarada de oficio por el órgano a quo no ha remediado la indefensión que los recurrentes en amparo dicen haber sufrido en el proceso al no haberles sido notificada la tasación de costas y liquidación de intereses, lo que les habría impedido defender sus derechos e intereses legítimos. Es esta falta de notificación la causa originaria a la que se anuda la indefensión, de forma que habrá que determinar si tal circunstancia, imputable a la actuación del órgano judicial, ha colocado a los recurrentes en una situación de indefensión constitucionalmente prosrita, pues únicamente si así fuera, la aplicación que la Audiencia Territorial ha hecho del art. 132 de la L.H. les habría impedido el acceso al proceso al haber revocado la nulidad de actuaciones decretada de oficio por el Juzgado de Instancia y, al no haber remediado aquella situación de indefensión,

3. Dicho lo anterior, para resolver el supuesto planteado conviene reiterar la doctrina de este Tribunal Constitucional de que el concepto de indefensión con transcendencia constitucional es de carácter material y no exclusivamente formal, de modo que no podrá alegarse en esta sede si, aun existiendo una omisión judicial leve, en principio, del derecho a ser oído en un proceso en el que se ostenta la condición de parte, no se ha observado frente a aquélla, en el curso de las diferentes fases procesales, la debida conducta diligente con miras a propiciar su rectificación (STC 48/1984). Junto a esto ha de recordarse también que la corrección en la práctica de las notificaciones y emplazamientos es esencial para que se dé cumplida satisfacción al derecho a una tutela judicial efectiva, debiendo los órganos judiciales poner el máximo empeño en que no se creen por error o funcionamiento deficiente de la Administración de Justicia, situaciones de indefensión. Ahora bien, corresponde a las partes intervinientes en un proceso mostrar la debida diligencia, sin que pueda alegar indefensión quien se coloca a sí mismo en tal situación o quien no hubiera quedado indefenso de actuar con una diligencia razonablemente exigible, pues si la parte afectada tiene conocimiento por cualquier medio ajeno al proceso de la tramitación del juicio, la diligencia exigible en la defensa de sus intereses le obliga a personarse en el procedimiento, subsanando así la posible infracción cometida por el órgano judicial, de modo que sólo si dicho conocimiento es tan tardío que le impide la adecuada defensa de sus intereses o si, intentada la personación, se le deniega indebidamente, habría una actuación del órgano judicial generadora de indefensión (SSTC 9/1961, 1/1983, 22/1987, 36/1987, 72/1988 y 205/1988).

Resta añadir que en el supuesto planteado, como en aquellos otros en los que se alega la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, este Tribunal ha de establecer la necesaria ponderación entre tal derecho, en el supuesto concreto, y el derecho fundamental, del que también son titulares las restantes partes del proceso, a que éste se resuelva sin dilaciones indebidas y a la ejecución de las Sentencias. Estos derechos deberán, sin duda, ceder ante el que hemos citado en primer lugar si quien viene ante nosotros en demanda de amparo ha sido colocado en una situación de indefensión de la que no pudo librarse actuando con la diligencia que sus medios le permiten. No así cuando, por el contrario, tuvo oportunidades razonables de conocer cuál era la situación en la que se encontraba y de reaccionar frente a ella, pues en ese caso el reconocimiento de una primacía absoluta a su propio derecho equivaldría a hacer pagar a los titulares del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas las consecuencias de una conducta ajena.

Pues bien, la anterior referencia a la jurisprudencia constitucional, abundantemente reiterada por este Tribunal, basta para comprobar la inexistencia de la lesión constitucional en el presente caso. En efecto, es cierto, como sostienen los recurrentes en amparo y reconoce en su Auto el órgano judicial a quo, que no les fue notificada en forma la tasación de costas y liquidación de intereses, pues la cédula, que fue entregada a una de las vecinas del inmueble, iba dirigida a la Sociedad «Valldorera Residencial, S. A.», en vez de a los solicitantes de amparo. No es menos cierto, sin embargo, que, como resulta del examen de las actuaciones, tuvieron

conocimiento de la citada tasación de costas y liquidación de intereses al serles notificadas por correo certificado, como ellos mismos reconocen y según acuse de recibo obrante en autos, las providencias de 11 de abril y 13 de junio de 1986 por las que les requirió el Juzgado para satisfacer la cantidad correspondiente a los intereses pendientes de liquidar, bajo apercibimiento de seguir el juicio para su cobro. Es más, los recurrentes iniciaron conversaciones extrajudiciales con la parte demandante, Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares, para llegar a un acuerdo sobre el pago de las cantidades pendientes. Solicitada por ésta la subasta de la finca hipotecada, por no haber sido satisfecho el importe de la liquidación de intereses, el Juzgado por providencia de 23 de julio de 1986 acordó llevar a efecto la subasta, señalando como primera fecha el día 31 de octubre de 1986, lo que también les fue notificado por correo certificado el día 19 de septiembre, según acuse de recibo obrante en autos. Es claro, pues, que los demandantes de amparo tuvieron conocimiento de la tasación de costas y liquidación de intereses, al menos, desde que les fue notificada la providencia de 11 de abril de 1986 por la que se les requirió para liquidar los intereses pendientes, apercibiéndoles el Juzgado de proseguir el juicio para su cobro. Pero en vez de actuar con la necesaria diligencia y poner en conocimiento del órgano judicial la irregularidad procesal habida o las conversaciones extrajudiciales que estaban llevando a cabo las partes o atender el requerimiento de pago para así evitar la subasta y la continuación del procedimiento, los recurrentes en amparo dejaron que el procedimiento siguiera su curso hasta dictarse Auto de remate y cuando se les notifica la providencia de 13 de marzo de 1987 para que dejasen la vivienda a disposición de los nuevos adjudicatarios es entonces cuando comparecen por vez primera ante el Juzgado denunciando aquella infracción procesal. En el largo tiempo que media entre que tuvieron conocimiento de la tasación de costas y liquidación de intereses y comparecieron ante el Juzgado, los recurrentes en amparo se desinteresaron por entero del curso del proceso en el que se habían personado como terceros poseedores, pues, incluso, pese a haberseles notificado la fecha de celebración de la subasta y poder evitar ésta, continuaron con su actitud pasiva, de forma que si alguna indefensión han sufrido, ella es imputable exclusivamente a su conducta negligente, por lo que en modo alguno, de conformidad con la doctrina de este Tribunal expuesta *ut supra*, puede sostenerse que en el caso debatido haya sido vulnerado el art. 24.1 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el amparo solicitado por don Antonio María Sánchez Alberto y doña Margarita Schmon Galera y, en su virtud, dejar sin efecto la suspensión del Auto de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, de 4 de julio de 1988, acordada por Auto de 7 de noviembre de 1988.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 8/1991, de 17 de enero

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Ejecución judicial sumaria. Nulidad de actuaciones.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Auto de 4 de julio de 1988 de la Sala Tercera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona revocando, por considerar que la reclamación efectuada y resuelta por el auto recurrido debió ventilarse en el juicio declarativo ordinario correspondiente, otro anterior dictado el 10 de abril de 1987 por el Juzgado de Primera Instancia número 8 de dicha ciudad por el que se había decretado la nulidad de actuaciones en procedimiento de ejecución judicial del artículo 131 de la Ley Hipotecaria. Dicha nulidad se acordó en base a un escrito presentado ante el referido Juzgado de Primera Instancia por los propietarios de las fincas ejecutadas, ahora recurrentes en amparo, formulando incidente de nulidad de actuaciones judiciales a partir del momento en que se procedió a la tasación de costas y liquidación de intereses, fundamentado en la circunstancia de que habiéndose personalmente en el procedimiento y solicitado que las notificaciones se les hicieran en su domicilio, las mismas se efectuaron a nombre de la sociedad vendedora de las fincas, que es la que inicialmente habrá constituido sobre ellas hipoteca a favor de la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares, entregándose en última instancia la cédula de notificación a una de las vecinas del inmueble.

B) Antecedentes

La parte recurrente considera que el auto recurrido en amparo, al dejar sin efecto una nulidad de actuaciones decretada por las razones anteriormente expuestas, lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva al no remediar la situación de indefensión que se les produjo en el proceso, al no serles notificada la tasación de costas y liquidación de intereses, no teniéndose en cuenta que la legislación procesal permite la declaración de nulidad de actuaciones sin necesidad de acudir al proceso declarativo ordinario.

El Ministerio Fiscal entendió que no se produjo vulneración alguna del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el Auto impugnado si bien en principio pudiera suponer desconocimiento de las garantías constitucionales que deben concurrir en todos los procedimientos con independencia de su naturaleza, vista la infracción procesal que motivó la nulidad de actuaciones inicialmente declarada, puede considerarse que cometida la misma, dado que los terceros poseedores ahora recurrentes no obstante no haberseles notificado, tuvieron conocimiento de la tasación de costas y liquidación de intereses, dicha infracción no adquiere relevancia constitucional, de tal suerte que la discrepancia planteada por los recu-

rrentes en amparo respecto del Auto por ellos impugnado no traspasa el campo de la legalidad ordinaria.

C) Fundamentos jurídicos

El Tribunal señala que el procedimiento judicial sumario se caracteriza por la extraordinaria fuerza ejecutiva del título y paralela disminución de las posibilidades de contenerla mediante la formulación de excepciones por parte del deudor y terceros poseedores, ya que a parte el pago y las tasadas causas de suspensión del procedimiento, las demás reclamaciones que éstos pretendan efectuar habrán de ventilarse en el juicio declarativo que corresponda, posibilidad esta última que permite afirmar que la limitación de la controversia que en el mismo se da, no puede suponer vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Considerando lo anterior debe igualmente aceptarse que los preceptos que la legislación hipotecaria dedica al referido precepto no se constituyen en obstáculo para que los órganos judiciales puedan decretar de oficio, de conformidad con la legislación procesal, la nulidad de actuaciones antes de que haya recaído sentencia, tal y como hace el Juzgado de Primera Instancia, aplicando unos criterios garantistas y haciendo valer el principio de economía procesal en el caso que nos ocupa, que permitirá evitar que cometido un error hubiera de tramitarse un nuevo procedimiento para corregirlo. No obstante dicho Auto fue posteriormente revocado por la Audiencia Territorial, resolución esta última a la que únicamente podrá imputarse vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva si la infracción cometida tiene relevancia material y no meramente formal, especialmente tratándose de cuestión de notificaciones y emplazamientos, trámites esenciales para la observancia del derecho fundamental de referencia. En este último ámbito conforme a lo expuesto no se producirá indefensión si el que la alega se puso a sí mismo en tal situación, no actuó con la diligencia exigible o bien tuvo conocimiento en un momento que no fuera tardío y por tanto que le permitiera personarse por cualquier medio en el trámite de que se tratase.

En el caso de referencia consta acreditado que los recurrentes en amparo tuvieron conocimiento de la tasación de costas y liquidación de intereses con la suficiente antelación al Auto de remate recaído en el procedimiento judicial sumario, momento en que comparecieron para instar la nulidad de actuaciones, poniendo de manifiesto una actitud pasiva que permite sostener que en modo alguno se les produjo indefensión o que en última instancia ésta sería imputable a ellos.

Sentencia 163/1991, de 18 de julio. Recurso de amparo. Representantes en Organos de Gobierno (BOE 9 agosto 1991) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.043/1988, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Villasante García, en nombre y representación de don Aurelio Ruiz García, asistido por el Letrado don Antonio Bernal Pérez-Herrera, contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 4 de noviembre de 1988 (autos de apelación núm. 613/88), por violación de los arts. 14 y 23.2 C.E. Han sido partes la Diputación Provincial de Cuenca, representada por el Procurador don Eduardo Muñoz Cuéllar Pemía, y, tras su fallecimiento por el Procurador don Tomás Cueva Jilamañán, asistido por el Letrado don Manuel Delgado Solís, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente, el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 16 de diciembre de 1988 tuvo entrada en este Tribunal Constitucional un escrito del Procurador de los Tribunales don José Manuel Villasante García por el que, en nombre y representación de don Aurelio Ruiz García, interponía recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1988, por violación de los arts. 14 y 23.2 C.E.

2. Se exponen en la demanda los siguientes hechos:

a) El 30 de noviembre de 1987, el Pleno de la Diputación Provincial de Cuenca acordó, por 13 votos a favor del Grupo Socialista y 12 en contra del Grupo Popular, la propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Asuntos Generales sobre designación de representantes en la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, según la cual el grupo mayoritario de la Corporación unilateralmente fijará los criterios por los que se regirá la designación, dando entrada a los grupos sociales más representativos de la provincia, la designación concreta de esas personas por el grupo de gobierno se hará pública en sesión extraordinaria del Pleno provincial y que «los miembros de la Corporación que serán nombrados representantes de la Asamblea General de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, serán, en su totalidad componentes del Grupo Político Provincial del Partido Socialista», procediéndose seguidamente, en consecuencia a la designación de los 32 representantes, titulares y suplentes, propuestos por el Grupo Socialista.

b) El ahora recurrente en amparo, Diputado de la Excm. Diputación Provincial de Cuenca del Grupo Popular, interpuso contra el referido acuerdo recurso contencioso-administrativo, dictándose Sentencia por la Audiencia Territorial de Albacete que declaró tal acuerdo disconforme con el art. 14 C.E., dejándolo sin efecto.

c) Apelada la Sentencia por la Diputación Provincial de Cuenca, la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en Sentencia de 4 de noviembre de 1988, estimó el recurso y revocó la de instancia, por considerar que el acuerdo impugnado no es contrario al art. 14 C.E.

3. Entiende el recurrente que tanto la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, como el acuerdo de la Diputación Provincial impugnado, vulneran los arts. 14 y 23.2 C.E., a la vez que la Sentencia incurre, asimismo, en vulneración del art. 24.1 C.E., fundamentando la demanda en las siguientes alegaciones:

El Acuerdo de la Diputación Provincial impugnado, exigiendo la concreta afiliación a un partido o grupo político para poder acceder al cargo de Consejero -representante en la Asamblea General- de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, introduce un factor discriminador basado en la afiliación política e ideológica que incumple gravemente el mandato del art. 14 de la Constitución, advirtiéndose que lo que se impugna no es tanto el concreto nombramiento de los 32 Consejeros Generales, sino la adopción de un Acuerdo por el que se aprueba, como criterio general, el que determinados cargos representativos de la propia entidad sólo puedan ser ejercidos por los miembros y afiliados de un concreto y determinado partido o grupo político. En suma, el derecho a la igualdad ha sido conculcado por la Diputación Provincial en la medida en que se ha cerrado a los Diputados provinciales, como es el caso del recurrente, que no sean miembros del Grupo Socialista, la posibilidad de ser designados representantes de la Diputación ante la Asamblea de la Caja de Ahorros, produciéndose así una discriminación por motivaciones políticas e ideológicas. No se trata, por tanto, de un supuesto de «preferencia a los correligionarios», característica de la democracia representativa (STC 32/1985, fundamento jurídico 3.^o), sino de negar, sencillamente por razones políticas, el derecho a ser tratado igual que los socialistas.

Si, como en el caso que se denuncia, la decisión de una Administración Pública que impide a los miembros de los grupos políticos minoritarios acceder a los cargos y puestos representativos en nombre de la propia Diputación, es contraria al art. 14 C.E., tal decisión también lo es al art. 23.2 del mismo Texto fundamental (derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas). Dado el carácter representativo de los Consejeros Generales en las Cajas de Ahorros designados por las Corporaciones Locales (Exposición de Motivos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros), si se impide, como ha sucedido en este caso concreto, a los miembros de uno de los dos grupos políticos representantes de los intereses sociales y políticos de la Diputación Provincial de Cuenca el acceso a los cargos representativos de los intereses de dicha entidad en la correspondiente Caja de Ahorros, es obvio que se produce una violación frontal del derecho reconocido en el art. 23.2 C.E.

De otra parte, se afirma que la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo que se impugna, supone una denegación de protección del derecho fundamental a la igualdad, procediéndose, a tal efecto, a un análisis crítico de los argumentos utilizados por la Sentencia, entre los que ocupa lugar preferente el que, con base en la STC 18/1984, de 7 de febrero, lleva a la Sala a afirmar que las Cajas de Ahorros no son parte de la Administración Pública, sino «entes de carácter social» y que, por tanto, los miembros de sus Asambleas no tienen la consideración de cargos públicos, no siendo aplicable el art. 23.2 C.E. Frente a este argumento, opone ahora el recurrente la consideración de que los representantes de las Corpo-

(1) Corrección de errores BOE 5 noviembre 1991.

raciones Locales en las Cajas de Ahorros acceden a tal cargo en calidad de su propia condición, es decir, como Diputados o Concejales representantes de intereses públicos, de las colectividades y elegidos a través de la técnica de la representación política. Es decir, se trata de cargos públicos que desempeñarán una concreta función en representación de las Entidades locales, con el fin de garantizar los intereses y objetivos de éstas en el desarrollo de la actividad comercial de las Cajas de Ahorros, lo que obliga a concluir que, estando en presencia de funciones y cargos públicos representativos de intereses públicos, es clara la aplicabilidad del art. 23.2 C.E.

Finalmente, la Sentencia que se impugna ha incurrido, asimismo, en infracción del art. 24.1 C.E., ya que el Tribunal Supremo ha sentenciado con absoluto desprecio y desconocimiento de las argumentaciones planteadas y sin fundamentación jurídica suficiente, ni análisis de los preceptos constitucionales invocados, produciéndose así una falta de tutela judicial efectiva.

En consecuencia, se solicita se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de la Sentencia del Tribunal Supremo y del acuerdo de la Diputación Provincial de Cuenca, retro trayendo las actuaciones al momento anterior a la adopción del referido acuerdo.

Se solicita, asimismo, al amparo del art. 56 LOTC, la suspensión de la ejecución del acuerdo recurrido.

4. Por providencia de 17 de abril de 1989 la Sección acordó admitir a trámite la demanda y solicitar de la Sala Quinta del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete la remisión de las actuaciones, así como de esta última la citación de quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

Ha comparecido la excelentísima Diputación Provincial de Cuenca, representada por el Procurador don Eduardo Muñoz-Cuellar Pemia, al que por providencia de 19 de febrero de 1990 se le tiene por comparecido. En esa misma providencia se concedió un plazo común de veinte días al solicitante de amparo, a la representación de la Diputación Provincial de Cuenca y al Ministerio Fiscal para la formulación de alegaciones.

El solicitante de amparo da por reproducidos los hechos y fundamentos jurídicos consignados en el escrito de la demanda.

5. La representación de la excelentísima Diputación Provincial de Cuenca, en su escrito de alegaciones, destaca, en primer lugar, los antecedentes de la reforma emprendida por la Ley 31/1985 (LORCA), las líneas maestras y objetivos de esa reforma, en especial en lo que se refiere a la representación de los intereses locales, haciendo especial mención de los criterios expuestos por este Tribunal en las SSTC 48/1988 y 49/1988, insistiendo en la diferenciación del llamamiento a la Corporación local cuando se legitima en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales del llamamiento a la Corporación local en tanto que ente fundador.

Analiza seguidamente los argumentos de la demanda de amparo, puntualizando determinadas inexactitudes que a su juicio subyacen en su fundamentación jurídica, puntualizando que el acto impugnado es el del nombramiento de los miembros de la Asamblea de las Cajas de Ahorros, realizada en virtud del principio de mayoría, precisando que los miembros de la Diputación acceden a la Caja de Ahorros no como representantes de la colectividad, sino como representantes de la Corporación como ente fundador.

Los nombramientos revisten la forma de Acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta, según las normas que rigen el Gobierno y Administración de estas Corporaciones locales, sin que el trato diferencial entre el grupo mayoritario y la minoría sea ilegítimo o discriminatorio, especialmente en el presente caso de una Caja fundada por la Corporación local en la que la representación de la Corporación opera en la esfera del Gobierno y no es la esfera política representativa. La univocidad de la representación de la Corporación, derivada del hecho de ser indivisible el interés del ente público es válida y jurídicamente correcta referida a la Corporación-órgano administrativo, aunque decaería en otro caso si fuera una representación plural de intereses y la Corporación actuase en tanto que órgano de representación pública. Que el nombramiento de los representantes de la Diputación en la Asamblea de las Cajas de Ahorro de Cuenca y Ciudad Real, en tanto que ente fundador pertenece a la esfera de Gobierno-Administración y no a la representación política, se comprueba también desde el punto de vista histórico, en cuanto manifestación de una política asistencial, en los antecedentes legislativos, y también en el propio fin de la norma.

Se solicita la desestimación de la demanda de amparo.

6. En su escrito de alegaciones, el Ministerio Fiscal sostiene que carece de toda consistencia la invocación del art. 24.1 C.E., pues sólo se trata de una disconformidad con el criterio del Tribunal Supremo. También está fuera de lugar la invocación del art. 23.2 C.E., dado que las Cajas de Ahorro no tienen la naturaleza de entes públicos ni sus Consejeros son cargos públicos a los efectos del art. 23.2 C.E. (SSTC 18/1984, 49/1988 y 133/1989). Los Consejeros de las Cajas de Ahorro no tienen que ser Diputados o Concejales, sino personas elegidas por éstos, lo que queda bien claro en el Acuerdo impugnado que se refiere separadamente a los criterios de designación y a la designación misma que corresponderá unilateralmente al grupo mayoritario y, de otro lado, a que los miembros de la Corporación que sean nombrados lo sean en su totalidad del grupo socialista.

En relación con el derecho a la igualdad y la posible discriminación por motivos ideológicos y políticos por la exclusión de la minoría se enfrentan dos tesis, la de que la representación de los intereses colectivos y la participación de la Diputación debe responder a la voluntad del Pleno, y por ello a la de su mayoría, tesis que acepta el Tribunal Supremo o, por el contrario, reflejar la propia composición del Pleno respondiendo a un criterio de proporcionalidad entre las fuerzas políticas que lo integran. La Exposición de Motivos de la LORCA habla de la representación de las Corporaciones Municipales en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales, es decir, del conjunto de las fuerzas sociales que integran la población, y por ello la Ley trata de que puedan estar representados todos los intereses genuinos de las zonas en que las Cajas operan. Ello obliga a que tal representación sea expresión de los variados y diversos intereses de la población, y no sólo los de aquellos que apoyaron con su voto al grupo mayoritario, y a la parte de la población que votó con la minoría. La designación de los Consejeros que ahora se impugna no ha respondido a lo que la LORCA previene, habiéndose excluido un amplio sector de fuerzas sociales de la provincia, no por no haber sido nombradas unas personas, sino por no haber participado en tales nombramientos.

La afirmación del Tribunal Supremo de la indivisibilidad del interés de la Corporación local desconoce el significado de los representantes de las colectividades locales en la LORCA y la exclusión de los grupos no mayoritarios, no respetando el principio de pluralismo que está en la esencia de la colegialidad de los órganos administrativos de carácter representativo. Ello transgrede el art. 14

C.E., pues supone una discriminación por opinión, conclusión que se ve abonada por muchas de las declaraciones que se contienen en la STC 32/1985. Las exigencias constitucionales imponen que la representatividad de la Asamblea General de las Cajas de Ahorros responda a un criterio de proporcionalidad, de modo que no se excluya unilateralmente, a la hora de proceder al nombramiento de quienes la integran, a ningún grupo social con representación en la Diputación. Interesa la estimación del amparo y el reconocimiento al recurrente del derecho a participar en la designación de los representantes de dicha Corporación en la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real con arreglo a criterios de proporcionalidad.

7. Por providencia de 8 de abril de 1991, se acordó tener comparado en el presente proceso al Procurador de don Tomás Cueva Jilamañán, en nombre y representación de la Diputación Provincial de Cuenca, en sustitución de su compañero fallecido don Eduardo Muñoz Cuéllar Perria, y señalar el día 17 de junio siguiente para la deliberación y votación del presente recurso, quedando concluida el día 18 de julio siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso, aunque dirigido formalmente contra la Sentencia del Tribunal Supremo, que lo declaró conforme a Derecho, tiene en realidad por objeto el Acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Cuenca de 30 de noviembre de 1987, que es al que habría que imputar la violación de los derechos fundamentales denunciados en la demanda, por lo que este recurso se encuadra en el supuesto del art. 43 LOTC.

Es cierto que frente a la Sentencia del Tribunal Supremo se invoca también vulneración del art. 24.1 C.E. en un inciso final de la demanda, pero tal invocación, aparte de su poca argumentación, carece manifiestamente de consistencia, pues se basa, como señala el Ministerio Fiscal, en una mera disconformidad con la Sentencia, contraponiendo los criterios del recurrente a los aceptados por el Tribunal Supremo. La Sentencia del Tribunal Supremo otorga una adecuada tutela judicial sin indefensión, pues es suficientemente fundada y responde a las pretensiones formuladas por las partes; de ahí la falta manifiesta de relevancia constitucional de esa invocación, que ha de ser desestimada sin necesidad de mayor razonamiento, y sin perjuicio de analizar los motivos de fondo en relación con las otras violaciones de derechos fundamentales que se denuncian en la demanda, pero que han de imputarse directamente al acuerdo de la Corporación Provincial. Por tanto, hemos de limitar nuestro análisis al acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Cuenca de 30 de noviembre de 1987, frente al que el actor invoca una doble vulneración constitucional: la infracción del art. 14 C.E., por conculcar frontalmente el derecho a la igualdad y suponer una discriminación por motivos políticos e ideológicos, y la del art. 23.2 C.E. en cuanto al derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

2. La propuesta aprobada por la mayoría del Pleno de la Diputación de Cuenca el 30 de noviembre de 1987, que, tras ser declarada conforme a Derecho en el recurso contencioso-administrativo, constituye el objeto de la presente demanda de amparo, resolvió que el grupo mayoritario de la Corporación fijaría los criterios por los que se regiría la designación de representantes de la Corporación en la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, dando entrada a los grupos sociales más representativos de la provincia, que la designación concreta de esas personas por el grupo de gobierno se hará pública en sesión extraordinaria del Pleno provincial, así como que «los miembros de la Corporación que serán nombrados representantes en la Asamblea General de la Caja de Ahorros de

Cuenca y Ciudad Real serán en su totalidad componentes del grupo político provincial del partido socialista». Dicho Pleno acordó seguidamente, y también por mayoría, designar de acuerdo con tales criterios los treinta y dos representantes, titulares y suplentes, propuestos por el grupo socialista.

El Acuerdo impugnado contiene evidentemente dos decisiones: una, previa, el establecimiento de unos criterios de designación de los representantes de la Diputación Provincial, como entidad coludadora de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, dando entrada junto a miembros de la Diputación (que se dice habrán de ser en su totalidad componentes del grupo político socialista) también a los grupos sociales que se consideraran «más representativos» de la provincia; otra, la designación concreta y como representantes de la Corporación Provincial de determinados miembros de la Diputación, y de determinadas personas pertenecientes a esos grupos sociales, de acuerdo en uno y otro caso con la propuesta formulada por el grupo mayoritario en la Diputación. Dada la estructura del acuerdo, el examen del mismo no puede limitarse, como defienden el Ministerio Fiscal y la Diputación Provincial de Cuenca, a la designación de unas determinadas personas, entre ellas ciertos miembros de la Corporación, sin tener en cuenta las premisas y criterios que dieron lugar a esas designaciones: que un grupo, de carácter mayoritario, fijara los criterios de determinación de los grupos sociales más representativos, de designación concreta de personas que los representarían, y de que los miembros de la Corporación representantes en la Asamblea de la Caja habrían de ser «en su totalidad» componentes del grupo socialista. Más allá del principio de mayoría, el acuerdo supone la exclusión de la minoría también en el propio proceso de toma de decisiones.

En la demanda se afirma que la designación de los treinta y dos Consejeros Generales por sólo el grupo mayoritario es contraria, por discriminatoria, al art. 14 C.E. y también desconoce el art. 23.2 C.E. en cuanto al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas. La doble referencia al art. 14 y al art. 23.2 C.E. podría considerarse redundante, y referida sólo, como más específica, a la lesión del derecho al acceso en condiciones de igualdad a funciones públicas representativas. No obstante, en el presente caso, la referencia al art. 14 C.E. se hace también por la denuncia de existencia de una discriminación por motivos ideológicos, vedada específicamente en el art. 14 y, además, respecto al art. 23.2 C.E. se plantea la duda de si puede ser invocado en relación al puesto de Consejero General de una Caja de Ahorros.

Ha de excluirse que la decisión del Pleno de la Diputación de Cuenca constituya una discriminación por motivos ideológicos contraria al art. 14 C.E., en relación al art. 16 C.E. Como hemos dicho en la STC 32/1985, la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 C.E.) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6 C.E.), dota de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes. Ello significa que esa adscripción política puede ser tenida en cuenta sin existencia de una discriminación ideológica (en razón de la opinión que se profesa) prohibida por dicho artículo, puesto que del art. 14 C.E. no se deduce la exigencia de que a los titulares de cargos representativos se le dé siempre el mismo trato, prescindiendo de las opiniones que expresen, «pues pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (que es siempre proyección de las preferencias manifestadas por la voluntad popular) y la ocupación por la primera de los puestos de dirección política. Si ninguna otra norma lo impide, por tanto, no hay discriminación ideológica en el hecho de que, al proveer cargos públicos de

naturaleza política... se dé preferencia a los correligionarios» (STC 32/1985, fundamento jurídico 3.º). El acuerdo impugnado no ha ocurrido, así, en la discriminación por motivos ideológicos que se denuncia en la demanda.

3. El Ministerio Fiscal entiende que está fuera de lugar la invocación del art. 23.2 C.E., dado que, según ha afirmado ya este Tribunal, ni las Cajas de Ahorros son entes públicos, sino personas jurídicas privadas, ni los miembros de sus órganos tienen la consideración de titulares de cargos públicos a los efectos del art. 23.2 C.E., ya que las actividades de gestión de sus recursos financieros no pueden ser enmarcadas dentro del contexto de funciones públicas a las que se refiere dicho artículo (SSTC 18/1984, 48 y 49/1988 y 133/1989). En el presente caso, a diferencia de la STC 18/1984, no nos enfrentamos con una decisión de la propia Caja de Ahorros, sino con un acuerdo del Pleno de la Diputación; por consiguiente, ante un acto de un poder público. Además, el recurrente, en su demanda solicita fundamentalmente la anulación del Acuerdo por no haber participado ni activa ni pasivamente en su adopción. Cabe entender que su pretensión no se dirige únicamente como en las SSTC 18/1984 y 133/1989 a que se le reconozca su derecho a ser designado Consejo General de la Caja de Ahorros, sino, además, a que se le reconozca el derecho a ejercer plenamente y en igualdad con los demás miembros de la Corporación los derechos que se derivan de su condición de Diputado en la designación de los representantes de la Diputación en la Asamblea de la Caja de Ahorros. Desde esta perspectiva, sí que resulta pertinente la invocación del derecho reconocido en el art. 23.2 C.E. en cuanto a la limitación indebida del ejercicio de su derecho de miembro electivo de la Corporación Provincial.

El art. 23.2 C.E. protege el acceso y el pleno ejercicio de las funciones públicas en condiciones de igualdad y de acuerdo a la Ley, y tiene una especial trascendencia cuando se trata de cargos y funciones públicas de carácter representativo, pues en tal caso la violación del derecho a acceder y ejercer la función y el cargo representativo afecta también indirectamente al cuerpo electoral, cuya voluntad representa, sobre todo cuando, como en el presente caso, se trata de una Corporación provincial cuya naturaleza representativa aparece definida por la propia Constitución (art. 41.2). De ahí la especial trascendencia, no sólo para proteger el derecho fundamental, sino también para asegurar la función representativa y el principio democrático de corregir las perturbaciones, limitaciones o impedimentos que sufra el cargo electivo en el uso legítimo de su función representativa.

Como hemos dicho en la STC 32/1985, «el art. 23.2 de la C.E. consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes. Como ya hemos declarado en anteriores ocasiones (STC 28/1984), el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que ha de desempeñarse, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estados del proceso de decisión. Y, naturalmente, si estos límites condicionan la actuación del legislador, con igual fuerza, cuando menos, han de condicionar la actuación de los propios órganos representativos al adoptar éstos las medidas de es-

tructuración interna que su autonomía les permite» (fundamento jurídico 3.º).

En el presente caso no se trataba de una medida de estructuración interna, pero sí de la designación de representantes de la Diputación Provincial en la Asamblea General de la Caja de Ahorros en tanto que ente fundador, «la representación que le corresponde como fundadora» (STC 49/1988, fundamento jurídico 13). El solicitante de amparo, por ser miembro del grupo minoritario, se ha visto excluido de poder participar e intervenir en el nombramiento de dichos representantes, porque esa designación ha sido indebidamente «delegada» por acuerdo del Pleno en el grupo provincial mayoritario, al que dicho Pleno ha atribuido en exclusiva la fijación de criterios para la selección de los sectores o grupos de intereses provinciales a ser representados en dicha Asamblea, la propuesta de las correspondientes personas, y la determinación de que la designación de representantes de la propia Diputación sólo podía incidir en miembros de ese grupo mayoritario. Ello supone formalmente sustraer al órgano representativo de la Diputación la deliberación y decisión sobre esos criterios, asignando dicha función a un organismo, el grupo político provincial, que como tal no representa ni puede representar a la Corporación, ni tampoco al Pleno de la misma, y al mismo tiempo relegar y marginar en la adopción de esta decisión a quienes, como el recurrente, no eran miembros de esa mayoría.

Según las normas de procedimiento para el desarrollo de sus sesiones y la definición del carácter de las intervenciones en el Pleno de la Diputación que establece el art. 97 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre), las propuestas que se sometan al Pleno relativas a un asunto incluido en el orden del día en forma de proposición, deben contener «parte positiva o justificación» y un acuerdo «a adoptar»; acuerdo que en el presente caso quedó integrado por una decisión de carácter general (que, dada su redacción, incluso podía tener eficacia de futuro), la remisión de la designación a la voluntad del grupo mayoritario y el principio de que los representantes miembros de la Corporación habrían de ser componentes de ese grupo. No cabe, pues, afirmar que la fijación de los criterios y la designación de las personas fuesen adoptadas en un debate abierto y libre, determinada por la relación de fuerzas políticas representadas en la Corporación, sino que resultaba claramente impuestas por esa previa decisión de remitirse a la voluntad del grupo mayoritario, con la explícita voluntad de excluir al grupo minoritario, y por ello al propio recurrente, del proceso de toma de decisión y de la posibilidad de elegir y de ser elegido representante como miembro de la Corporación. Todas las posibilidades que ofrece el normal juego democrático en la deliberación y decisión del Pleno resultaron excluidas por el contenido del acuerdo vinculante que se impugna y por la decisión que fue consecuencia del mismo, porque aquélla claramente condicionaba el resultado final de la votación cualquiera que fuese la composición del Pleno, e incluso la intención de voto de cada uno de sus miembros como consecuencia de la exclusión de quienes no fuesen miembros del grupo político mayoritario, sin otra razón que ésta; cuando, por otra parte, se trataba de la representación de la Corporación en un órgano social (la Asamblea de la Caja de Ahorros), que por la voluntad de la Ley (art. 2 LORCA), es de composición democrática y pluralista para permitir la expresión de todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que las Cajas operen.

En conclusión, aquella vinculación apriorística que excluye sin fundamento objetivo y razonable toda posibilidad de elección de quienes no pertenecen al partido mayoritariamente representado, aunque ello pudiera producirse según las propias normas del funcionamiento del Pleno, y que impide debatir y proponer grupos so-

ciales representativos y personas que los representen a los Diputados de la minoría, desde la perspectiva del art. 23.2 C.E. constituye una diferencia injustificada e irrazonable, y una mediatización o exclusión ilegítima y arbitraria del ejercicio del cargo público representativo, que garantiza el art. 23.2 C.E. y para el que fue elegido el recurrente, impedimento que de forma indirecta afectará también al derecho de sus electores a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos (SSTC 10/ 1983, 32/1985 y 161/1988).

Ello debe determinar la anulación del Acuerdo recurrido en su integridad (norma y elección) para que el recurrente pueda ejercer en el Pleno su derecho a participar en la designación de los miembros de la Asamblea General de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, en representación de la Diputación Provincial de Cuenca como entidad cofundadora, con la correspondiente posibilidad de debate y propuesta, en lo que se refiere al establecimiento de los criterios por los que se regirá la designación, la determinación de los grupos o sectores sociales más representativos de la provincia a tener en cuenta, los criterios de elección de las personas que representen a dichos sectores y el derecho del recurrente a ser elector y elegible como miembro de la Corporación, dentro de los representantes de la misma en dicha Asamblea.

En consecuencia, se ha de conceder el amparo en los términos solicitados en la demanda, declarando la nulidad del acuerdo de la

Diputación Provincial de Cuenca de 30 de noviembre de 1987 y, en cuanto lo confirma, de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1988, sin que esa declaración de nulidad suponga, sin embargo, la invalidación de los Acuerdos adoptados por la Asamblea General de Caja de Ahorros, con participación de los designados según el Acuerdo anulado por esta Sentencia.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado por don Aurelio Ruiz García, y en su virtud:

1. Reconocer su derecho a la igualdad en el ejercicio del cargo público representativo de Diputado provincial.
2. Anular el Acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Cuenca de 30 de noviembre de 1987, y en cuanto lo confirma, la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1988.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1991, de 18 de julio

Recurso de amparo. Derecho a la igualdad. Derecho de acceso al cargo público. Asamblea General. Consejeros Generales. Diputaciones Provinciales. Pleno. Adopción de acuerdos.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1988, que revocó la de la Audiencia Territorial de Albacete, que declaró y dejó sin efecto, por considerarlo contrario al derecho fundamental a la igualdad, el acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Cuenca de 30 de noviembre de 1987, que aprobó la propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Asuntos Generales, sobre designación de representantes en la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, según la cual el grupo mayoritario de la Corporación unilateralmente fijará los criterios por los que se regirá la designación, dando entrada a los grupos sociales más representativos de la provincia, la designación concreta de esas personas por el grupo de Gobierno se hará pública en sesión extraordinaria del Pleno provincial, y que los miembros de la Corporación que serán nombrados representantes de la Asamblea General de la citada Caja de Ahorros, serán, en su totalidad componentes del Grupo Político Provincial del Partido Socialista, procediéndose seguidamente, en consecuencia

a la designación de los 32 representantes, titulares y suplentes, propuestos por el Grupo Socialista.

B) Antecedentes

El acuerdo impugnado, estiman los recurrentes, al exigir una concreta pertenencia a un grupo político para poder acceder al cargo de Consejero General introduce un factor discriminatorio basado en la adscripción político-ideológica que lesiona gravemente el derecho a la igualdad, ya que en última instancia no se trata de un supuesto de preferencia de correligionarios, propio de la democracia representativa, sino de negar a los sujetos con diferente ideología el derecho a ser tratado igual que los representantes del grupo mayoritario.

Se considera lesionado igualmente el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas dado el carácter representativo de los Consejeros Generales y que a los mismos, en el caso que nos ocupa, se accedió en nombre de la propia Diputación, señalándose

que la sentencia del Tribunal Supremo impugnada desconoce los derechos fundamentales invocados.

La representación de la Diputación Provincial de Cuenca entiende irreprochable el acuerdo de referencia, manifestando que los miembros de la Diputación acceden en la Caja de Ahorros no como representantes de la colectividad, sino como representantes de la Corporación como ente fundador, de tal suerte que la representación juega en la esfera del Gobierno y no en la esfera político administrativa.

El Ministerio fiscal estima que no se ha lesionado el derecho de acceso al cargo público, entendiéndose que la naturaleza de las Cajas de Ahorros no permite considerar a las mismas como entes públicos.

Por lo que se refiere a la invocación del derecho a la igualdad, de conformidad con la legislación sobre órganos rectores de Cajas de Ahorros, resultaría procedente que la representación en los órganos de los mismos sea expresión de los variados y diversos intereses de la población, por lo que no respondiendo la designación de Consejeros Generales impugnada a tal criterio, por excluirse la proporcionalidad que impide prescindir unilateralmente de un grupo social, entiende lesionado el derecho fundamental de referencia.

C) Fundamentos jurídicos

El Tribunal Constitucional señala que el acuerdo impugnado contiene dos decisiones: una relativa al establecimiento de unos criterios de designación de los representa-

tes de la Diputación Provincial, entidad cofundadora, dando entrada, junto a miembros de la anterior, a miembros de otros grupos representativos de la provincia; otra la designación concreta como representantes de la Corporación Provincial de determinados miembros de la Diputación que habrían de ser en su totalidad designados de acuerdo con la propuesta del grupo político mayoritario.

Sentado lo anterior entiende que no se puede apreciar discriminación por razones ideológicas, con lesión del derecho a la igualdad, dada la consagración constitucional del pluralismo político y de los partidos que permite la adscripción política de los representantes, salvo que alguna norma lo impidiera.

Por lo que respecta a la invocación de la lesión del derecho fundamental de acceso al cargo público debe partirse de la base de que no se está ante una decisión de la propia Caja de Ahorros, sino ante un acuerdo de un poder público como es el Pleno de la Diputación, que impide ejercer plenamente los derechos a los Diputados no integrados en el grupo mayoritario, para en su condición de tales participar en la designación de los representantes de la Diputación en la Asamblea de la Caja de Ahorros. Con dicho Acuerdo se viola el derecho citado, en tanto en cuanto supone una indebida limitación del ejercicio de su derecho de miembro electivo de la Diputación Provincial, impidiendo el correcto ejercicio de la función representativa, vaciando el contenido de dicha función como consecuencia de la atribución apriorística por acuerdo del pleno del ejercicio de las referidas funciones al grupo mayoritario en exclusiva, sustrayendo al órgano representativo de la corporación la deliberación y decisión sobre un asunto de su competencia.

**Sentencia 183/1991, de 30 de septiembre. Recurso de amparo.
Reclamación de cantidad (BOE 5 noviembre 1991) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 247/1989, promovido por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Marta Bermejillo de Hevia, en nombre y representación de la Caja Postal de Ahorros, asistida de la Letrada doña María José Mora Benavente, solicitando la declaración de nulidad de la Sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid de 3 de diciembre de 1988, dictada en apelación en autos de juicio de cognición sobre reclamación de cantidad. Han comparecido don José del Valle Femosell y don Antonio Vicente Rojas, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Rosina Montes Agustí, y defendidos por el Letrado don Carlos Maroto Delgado, así como el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don José Luis de los Mozos y de los Mozos, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales doña Pilar Marta Bermejillo de Hevia, en nombre y representación de la Caja Postal de Ahorros, mediante escrito presentado ante el Juzgado de Guardia el 6 de febrero de 1989, que se registró en este Tribunal el día 8 siguiente, interpone recurso de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid de 3 de diciembre de 1988, que estima el recurso de apelación interpuesto contra la dictada por el Juzgado de Distrito núm. 33 de Madrid el 23 de febrero de 1987, en autos de juicio de cognición sobre reclamación de cantidad.

2. La demanda de amparo se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) La Caja Postal de Ahorros concedió determinados préstamos con garantía hipotecaria a importantes empresas constructoras e inmobiliarias, financiando así la construcción por éstas de bloques de viviendas para su posterior venta. Entre las condiciones pactadas se encontraba el abono por parte del prestatario de una comisión de un uno por ciento semestral sobre el importe total del préstamo concedido.

b) Como consecuencia de la venta de las viviendas gravadas con dichos préstamos, sus compradores se subrogaron en la posición de la prestataria, y, en consecuencia, en la obligación del pago del importe de la comisión pactada.

c) Como varios de los prestatarios-compradores consideraban no ajustado a Derecho el importe de tal comisión percibida por la Caja Postal de Ahorros, pues entendían que la misma debía estar sujeta a lo dispuesto en las Ordenes ministeriales de 29 de febrero de 1972 y 23 de julio de 1977 -comisión de uno por mil trimestral sobre el límite del crédito en cada momento-, plantearon demandas sobre reclamación de cantidad, cuyo conocimiento correspondió a distintos Juzgados de Distrito de Madrid.

d) Tales Juzgados de Distrito dictaron Sentencias desestimatorias de aquellas demandas, en las cuales se absolvía a la Caja Postal de Ahorros, respectivamente, de las pretensiones de la parte actora.

e) Algunos de los prestatarios demandantes interpusieron contra aquéllas respectivos recursos de apelación, que, tramitados ante la Audiencia Provincial de Madrid, dieron lugar a Sentencias nuevamente desestimatorias de tales recursos. En concreto:

a) El recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia dictada por el Juzgado de Distrito núm. 31 el 26 de enero de 1987, fue desestimado por Sentencia de la Sección Sexta de 20 de febrero de 1988.

b) El planteado contra la Sentencia dictada por el también Juzgado de Distrito núm. 31 en la misma fecha, fue desestimado por Sentencia de la Sección Sexta de 29 de febrero de 1988.

c) El formulado contra la dictada por el Juzgado de Distrito núm. 5 el 5 de mayo de 1987, fue desestimado por Sentencia de la Sección Primera de 26 de marzo de 1988.

d) El recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia dictada por el Juzgado de Distrito núm. 29 el 12 de marzo de 1987, fue desestimado por Sentencia de la Sección Quinta de 28 de mayo de 1988.

e) El planteado contra la dictada por el Juzgado de Distrito núm. 31 el 26 de enero de 1987, fue desestimado por Sentencia de la Sección Sexta de 18 de junio de 1988.

f) La apelación contra la Sentencia dictada por el Juzgado de Distrito núm. 26, de 26 de febrero de 1987, fue desestimada por Sentencia de la Sección Segunda de 23 de septiembre de 1988.

g) La apelación contra la Sentencia del Juzgado de Distrito núm. 27, de 26 de septiembre de 1987, fue desestimada por la Sentencia de la Sección Primera de 22 de octubre de 1988.

h) Y la apelación contra la dictada por el Juzgado de Distrito núm. 12 el 18 de marzo de 1987, fue desestimada por Sentencia de la Sección Tercera de 19 de noviembre de 1988.

Todas dichas Sentencias fundamentan su pronunciamiento desestimatorio de los respectivos recursos de apelación, en síntesis, en que la naturaleza jurídica del negocio que vincula a las partes es la de préstamo con garantía hipotecaria y no la de crédito, y en consecuencia, no son de aplicación las limitaciones que en el campo de las comisiones fijan las Ordenes ministeriales de 29 de febrero de 1972 y de 23 de julio de 1977.

i) La demanda presentada por los ahora recurrentes, don José del Valle Femosell y don Antonio Vicente Rojas, también obtuvo un pronunciamiento desestimatorio por parte de la Sentencia del Juzgado de Distrito núm. 33, de 23 de febrero de 1987.

Sin embargo, formulado recurso de apelación por dichos prestatarios contra esta última, la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid dictó Sentencia el 3 de diciembre de 1988, en la

(1) Corrección de errores BOE 17 diciembre 1991.

que, estimando el recurso de apelación y, por ende, la demanda, condenó a la Caja Postal de Ahorros al pago de la cantidad reclamada en aquella demanda.

Dicha resolución judicial, a diferencia de todas las anteriores, se fundamenta en que como la entidad bancaria tiene con relación a la parte actora y apelante un derecho de crédito garantizado con hipoteca inmobiliaria... dicha operación está sujeta a los límites que, en el cobro de comisiones máximas, establece la administración financiera en las Ordenes ministeriales de 29 de febrero de 1972 y 23 de julio de 1977.

3. La demanda de amparo invoca la vulneración de los derechos de tutela judicial efectiva y de igualdad en la aplicación de la Ley, solicitando se declare la nulidad de la Sentencia impugnada y se reconozca el derecho de la recurrente a que se dicte otra acorde con las de las demás Secciones de la Audiencia Provincial que reconocen la legalidad de la comisión percibida por la Caja Postal de Ahorros.

El derecho del art. 24.1 C.E. se considera vulnerado porque no obstante resolver, la sentencia impugnada, una cuestión y pretensión idénticas a las resueltas por las demás Sentencias dictadas en fechas próximas por otra Secciones de la misma Audiencia Provincial, su pronunciamiento es absolutamente diferente al de éstas, por lo que aquélla incurre en incongruencia. Se hace referencia a la doctrina de este Tribunal establecida en la STC 156/1985, respecto de los dos requisitos necesarios para la apreciación de la vulneración de tal principio de congruencia, los cuales, se razona, concurren en el supuesto enjuiciado.

El derecho fundamental a la igualdad que reconoce el art. 14 C.E. se entiende infringido por cuanto un mismo órgano judicial, la Audiencia Provincial, a través de una de sus Secciones, mantiene un criterio radicalmente diferente para supuestos de hecho idénticos, al de las demás Secciones de la misma Audiencia Provincial. En efecto, por el simple y ajeno hecho de que del recurso de apelación haya conocido una determinada Sección de la Audiencia Provincial, y no las demás, ha resultado tal situación de desigualdad.

4. Por providencia de 5 de junio de 1989 la Sala Segunda -Sección Tercera- de este Tribunal acordó comunicar al Ministerio Fiscal y a la recurrente la posible concurrencia de los siguientes motivos de inadmisión: 1.ª) extemporaneidad de la demanda -art. 44.2 LOTC-; y 2.ª) carecer la demanda manifiestamente de contenido constitucional -art. 50.1 c) LOTC-, concediendo un plazo de diez días para que efectuasen las alegaciones pertinentes. La recurrente aportó la certificación de la Secretaría de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial que acreditaba que la fecha de notificación de la Sentencia impugnada era efectivamente la alegada en la demanda y, por ende, que el recurso no era extemporáneo. En su escrito insiste en que se ha vulnerado el principio de congruencia porque la Sección Séptima, ignorando las resoluciones de las demás Secciones de la misma Audiencia Provincial, y sin justificar la distinta apreciación que hacía de los mismos hechos, resolvió en contra del criterio firme de aquéllas. De otra parte, insiste también en la lesión del derecho de igualdad del art. 14 C.E.

El Ministerio Fiscal efectuó las alegaciones pertinentes añadiendo que la denunciada vulneración del art. 24.1 C.E. carece de fundamento porque la Sentencia impugnada y las ofrecidas como término de comparación no son contradictorias en los hechos, que todas reconocen, sino que difieren en la subsunción de los mismos en la norma jurídica aplicable, proceso de subsunción que en la ahora recurrida es lógico y da respuesta, razonada y motivadamente, a la pretensión de la demanda. Respecto a la denunciada

violación del art. 14 C.E., continúa el Fiscal, ésta tiene que sufrir la misma censura que la denuncia anterior, y ello tanto porque el término de comparación aportado no es válido, pues cada Sección de la Audiencia constituye un órgano diferenciado y distinto de las restantes Secciones, y por tanto independiente en el ejercicio de la función jurisdiccional, como porque la resolución judicial impugnada fundamenta su doctrina de manera razonada y motivada, lo que implícitamente supone un cambio de criterio que responde a una interpretación justificada y aplicación razonable y no arbitraria de la norma aplicable. En consecuencia, concluye interesando se dicte Auto acordando la inadmisión del recurso.

Por providencia de dicha Sección Tercera de la Sala Segunda de 17 de julio de 1991, se acordó admitir a trámite la demanda interpuesta, requerir el envío de las actuaciones, y solicitar el emplazamiento de los que fueron parte en el proceso precedente.

5. Comparecida la Procuradora doña Rosina Montes Agustí, en nombre y representación de don José del Valle Femosell y don Antonio Vicente Rojas, y recibidas las actuaciones judiciales, por providencia de 2 de octubre de 1989 se acordó tener a aquéllos por personados y por parte en el procedimiento, acusar recibo de tales actuaciones y, de conformidad con lo preceptuado en el art. 52.1 LOTC, otorgar un plazo común de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que presentaran las oportunas alegaciones.

6. La representación actora, mediante escrito presentado el 25 de octubre de 1989, dio por reproducidos los motivos y fundamentos de derecho consignados en la demanda y escrito de alegaciones, añadiendo que la Sección Cuarta, que era la única de la Audiencia Provincial que hasta la fecha no se había pronunciado sobre la cuestión planteada, ha dictado Sentencia, cuya fundamentación jurídica es idéntica a la consignada por las resoluciones de las demás Secciones, a excepción de la de la Séptima ahora recurrida, y que incluso uno de los Magistrados de dicha misma Sección Séptima, en otra reciente Sentencia, ha formulado voto particular, mostrando su conformidad con la tesis mantenida por todas las otras Secciones.

7. El Ministerio Fiscal, en su dictamen, reitera que el derecho de tutela judicial efectiva de la demandante de amparo ha quedado plenamente satisfecho, pues aunque la Sentencia impugnada aplica una normativa distinta de la aplicada por las otras Sentencias, tal discrepancia en el juicio de legalidad -que no es la determinación de los hechos- se razona, motiva y fundamenta en Derecho. Y asimismo reitera que tampoco ha sido vulnerado el principio de igualdad consagrado en el art. 14 C.E., basando su argumentación en los mismos dos motivos plasmados en su anterior escrito de alegaciones. Por todo ello concluye interesando se dicte Sentencia desestimando el recurso de amparo.

8. La representación de don José del Valle Femosell y don Antonio Vicente Rojas formuló alegaciones interesando la desestimación de la demanda de amparo. Además de entender que el presente recurso se utiliza por la contraparte más como una tercera instancia para resolver la cuestión de fondo del procedimiento que como un verdadero recurso de amparo, efectúa una serie de discrepancias con la relación de hechos llevada a cabo por la parte recurrente en la demanda. Considera, respecto a la supuesta vulneración del derecho de tutela judicial efectiva del art. 24.1 C.E., que además de que ha de rechazarse la aplicabilidad al supuesto enjuiciado de la STC 185/1985, reiteradamente alegada por la contraparte -pues no se está examinando, como en esta última, la distinta apreciación de unos mismos hechos, sino la diferente interpretación de la norma aplicable a tales hechos-, en cualquier caso, los fundamentos jurídicos de la Sentencia recurrida son sobradamente

claros como para entender que el cambio de criterio del Tribunal no es ni arbitrario ni irrazonable. Rechazando también la supuesta vulneración del derecho fundamental a la igualdad reconocido en el art. 14 C.E., porque, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, es posible que un mismo órgano judicial, como ocurre en el caso enjuiciado, se aparte de sus resoluciones precedentes siempre que ofrezca una fundamentación suficiente y razonable, que refleje una deliberada modificación de criterios de interpretación de la legalidad hasta entonces mantenidos, siempre que sea manifiesto, aunque no necesariamente expreso.

9. Por providencia de 18 de julio de 1991, la Sala Segunda de este Tribunal acordó señalar para deliberación y votación de esta Sentencia el día 30 de septiembre próximo.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión de fondo planteada en el presente recurso es si la Sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid de 3 de diciembre de 1988 adolece de incongruencia, constitutiva de una efectiva denegación de la tutela judicial efectiva -art. 24.1 C.E.-, y asimismo, si vulnera el derecho de igualdad de la aplicación de la Ley consagrado en el art. 14 C.E.

Ambos motivos de amparo se basan en que tal Sentencia recurrida, no obstante resolver una cuestión de hecho y pretensión jurídica idénticas a las resueltas por las otras Secciones de la misma Audiencia Provincial, efectúa un pronunciamiento absolutamente diferente al de éstas, ofreciéndose como término de comparación ocho resoluciones judiciales de distintas Secciones de tal Audiencia Provincial de Madrid.

2. Comenzando por el examen del primer motivo de amparo, que se funda en la violación del art. 24.1 C.E., es necesario hacer referencia a la doctrina de este Tribunal, elaborada a partir de la STC 20/1982, que ha establecido que el vicio de incongruencia ha de ser entendido como desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones, concediendo más o menos, o cosa distinta de lo pedido, y el cual puede entrañar una vulneración del principio de contradicción constitutiva de una efectiva denegación del derecho de tutela judicial, siempre y cuando aquella desviación sea de tal naturaleza que suponga una completa modificación de los términos del debate procesal, sustrayendo a las partes del verdadero debate contradictorio y produciéndose un fallo o parte dispositiva no adecuado o no ajustado sustancialmente a las recíprocas pretensiones de las partes -STC 20/1984, 211/1988, 8/1989, 58/1989 y 144/1991-, entre otras muchas.

Así pues, basta señalar que tal principio de incongruencia con trascendencia constitucional requiere, como punto de partida, de la inadecuación o desvirtuación de la resolución judicial respecto de las pretensiones de las partes, para concluir que la queja que en este punto se hace valer en la presente demanda carece de toda consistencia. En efecto, la parte recurrente, al hacer consistir tal denunciada incongruencia en la contradicción entre la Sentencia impugnada y las Sentencias de las demás Secciones de la misma Audiencia Provincial, y referir tal inadecuación o desajuste de aquélla respecto de estas últimas, no a los hechos objeto de tales resoluciones judiciales, que son inalterablemente reconocidos por todos, sino, tal y como alega el Fiscal en su dictamen, a la subsunción de tales hechos en la norma jurídica, es decir, a la diferente determinación del derecho aplicable al supuesto fáctico, la conclusión no puede ser otra que considerar que ni es posible encuadrar dicha queja en la invocada negación de la congruencia, ni tampoco entender lesionado el derecho de tutela judicial efectiva de la entidad

solicitante de amparo, pues el distinto juicio de legalidad llevado a cabo por la resolución judicial impugnada se razona, motiva y fundamenta en derecho, siendo función ajena a las atribuciones de este Tribunal, e incluso contraria al art. 44.1 b) LOTC el juicio sobre la interpretación de los hechos formulada por el órgano jurisdiccional ordinario.

Por todo lo anterior, como la discordancia que pueda existir entre distintas resoluciones judiciales, que es lo que en definitiva se invoca en esta demanda de amparo, de tener trascendencia constitucional, no sería residenciabile en el art. 24.1 C.E., sino, en su caso, en el art. 14 de la misma, en cuanto derecho de igualdad en la aplicación de la Ley, y es éste el segundo de los motivos alegados por el recurrente, procede examinar dicha supuesta vulneración del principio de igualdad por los órganos jurisdiccionales, y centrar así en tal examen la cuestión planteada en el presente recurso.

3. La valoración de la efectiva existencia de tal infracción constitucional denunciada, exige poner de manifiesto que para que pueda hablarse de desigualdad en la aplicación de la Ley se necesita que un mismo órgano judicial, en supuestos sustancialmente idénticos, resuelva en sentido distinto sin ofrecer una adecuada motivación de su cambio de criterio, o sin que dicha motivación pueda deducirse razonablemente de los términos de la resolución impugnada -STC 82/1990-, pues dicho valor constitucional de la igualdad en su versión de igualdad en la aplicación de la ley protege fundamentalmente frente a divergencias arbitrarias de trato en resoluciones judiciales, evitando el capricho, el favoritismo o la arbitrariedad del órgano judicial, e impidiendo que no se trate a los justiciables por igual y se discrimine entre ellos. Pero ni el principio de igualdad ni su configuración como derecho subjetivo permiten asegurar un tratamiento idéntico uniforme o unificado por los distintos órganos judiciales, ya que el repetido principio ha de hacerse compatible con el principio de independencia de los mencionados órganos -en este sentido, STC 200/1990.

4. La afirmación de la parte recurrente en cuanto a la existencia de respuestas judiciales contrarias frente a cuestiones sustancialmente idénticas, poniendo en relación la Sentencia ahora impugnada, con las de las otras Secciones de la Audiencia Provincial de Madrid ofrecidas como término de comparación, es cosa que resulta patente a la vista de tales Sentencias que dicha demandante ha sometido a nuestra consideración. Por tanto, y conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico anterior, la problemática de este segundo motivo de amparo invocado consiste en determinar si las distintas Secciones de una misma Audiencia Provincial son órganos jurisdiccionales con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar la existencia de la referida desigualdad en la aplicación de la Ley. Cuestión que debe merecer un pronunciamiento positivo, tal y como ya se sostuvo por este Tribunal en los AATC 233/1985 y 811/1986, el primero de los cuales razona que las Secciones de la misma Audiencia Provincial, «aunque están integradas en el mismo órgano, actúan como juzgadores independientes entre sí, por lo que a los efectos que aquí importan -lesión del art. 14 CE-, les es aplicable el mismo razonamiento y la misma conclusión que si fueran órganos distintos, es decir, por su independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, no puede afirmarse que sus resoluciones, aunque fuesen contradictorias, vulneren el principio de igualdad ante la Ley». Y lo mismo se ha dicho por este Tribunal, recientemente, en la STC 134/1991, que analizando y resumiendo la doctrina anterior, sienta el criterio de que dos Secciones de la Audiencia Provincial «constituyen órganos jurisdiccionales diferentes y no composiciones personales variables dentro del funcionamiento de aquéllas. Entender esto último conduciría a concluir que, el órgano judicial es siempre el mismo, aunque cam-

bie su titularidad o en el caso de órganos colegiados, su composición», ya que «no sólo con anterioridad a la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, sino con mucha mayor claridad después de ésta, las Secciones de las Audiencias Provinciales no constituyen mera formación ocasional del Tribunal, sino Tribunales orgánica y funcionalmente diferentes dentro de la Audiencia», pues «esta Ley se aleja de la idea de órganos con formación personal variable y dependiente de las necesidades de la Sala... y no sólo se trata de su articulación orgánica..., sino también de que su funcionamiento como Tribunal estable e independiente y no de composición variable viene impuesto por otros preceptos de la misma Ley» -LOPJ.

En la misma línea, los AATC de 17 de mayo de 1990 en recurso de amparo 67/1990 y de 29 de octubre de 1990 en recurso de amparo 991/1990, también en relación a la identidad de Secciones distintas de una misma Audiencia Provincial, disponen que la introducción de la igualdad en la aplicación judicial de la Ley en nuestra Constitución no puede significar que, a través del recurso de amparo, el Tribunal Constitucional se convierta en un Tribunal de casación universal respecto de aquellas resoluciones contra las que el ordenamiento no prevea mecanismos para asegurar tal igualdad en la aplicación judicial de la Ley, aparte de que concurra una vulneración de un derecho fundamental de carácter sustantivo o la toma en

consideración de causas de discriminación contempladas por el art. 14 C.E.

En definitiva, y teniendo en cuenta la referida jurisprudencia de este Tribunal, como las distintas resoluciones judiciales de diversas Secciones de la misma Audiencia Provincial no puede considerarse que procedan del mismo órgano jurisdiccional, no es válido el término de comparación ofrecido por la parte recurrente, y por ende, ha de concluirse que no ha habido un apartamiento arbitrario infundado por un órgano judicial de su doctrina anterior aplicada a un supuesto idéntico y en consecuencia procede la desestimación del presente recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por la «Caja Postal de Ahorros».

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 183/1991, de 30 de septiembre

*Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.
Derecho a la igualdad. Incongruencia. Préstamos. Subrogación.
Comisiones. Audiencia Provincial. Secciones.*

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto en nombre y representación de la Caja Postal de Ahorros solicitando la declaración de nulidad de la sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid de 3 de diciembre de 1988 que estima, por considerar que la relación que liga a la entidad con los prestatarios es la de un derecho de crédito con garantía hipotecaria sujeta a los límites vigentes para el cobro de comisiones máximas, el recurso de apelación contra la dictada por el Juzgado de Distrito número 33 de Madrid, de fecha 23 de febrero de 1987, en autos de cognición, sobre reclamación de cantidad de los prestatarios compradores de viviendas cuya construcción fue financiada mediante préstamos con garantía hipotecaria concedidos por la Caja referida. Los prestatarios consideraron excesivo y no ajustado a derecho el importe de la comisión percibida por la Caja Postal de Ahorros en el momento de su subrogación en la posición referida de prestatario, que hasta entonces ostentaban las constructoras e inmobiliarias. En esta última sentencia se declaró que la naturaleza jurídica del negocio que ligaba a las partes era la de préstamo con garantía hipotecaria y por tanto no sujeta a los límites para las comisiones que se habían invocado.

B) Antecedentes

La representación de la Caja Postal invocó la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva por ser contraria, y por ello viciada de incongruencia, la sentencia recurrida a la generalidad de las que se venían dictando por las diferentes secciones de la Audiencia Provincial favorables a la posición de la recurrente. Del mismo modo se considera lesionado el derecho a la igualdad cuando una Sección de la Audiencia Provincial mantiene un criterio radicalmente diferente para supuestos idénticos a los mantenidos por otras Secciones del mismo órgano judicial.

El Ministerio Fiscal consideró carente de fundamento la invocación de la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva porque la única diferencia entre las sentencias puestas de manifiesto como contradictorias estriba no en los hechos, sino en la determinación de la norma jurídica aplicable, siendo los procesos seguidos por los órganos judiciales para dicha elección lógicos y motivados, extendiendo el mismo razonamiento para la invocación de lesión al derecho a la igualdad, además tener en cuenta la consideración de que cada Sección de la Audiencia constituye un órgano diferenciado y por tanto carecer de aptitud

como término de comparación las resoluciones de diferentes Secciones.

C) Fundamentos jurídicos

El Tribunal Constitucional señala que el vicio de incongruencia se entiende como el desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formulan sus pretensiones concediendo más, menos o cosa distinta de lo pedido, siendo susceptible de lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva siempre que el referido desajuste sea lo suficientemente relevante para modificar los términos del debate, sus trayendo a las partes el debate contradictorio por ellas suscitado, requisitos éstos que no se dan en el recurso planteado en la medida en que la desviación surge entre resoluciones judiciales de distintas Secciones de una misma Audiencia Provincial. Del mismo modo se pone de manifiesto que el diferente juicio de legalidad entre la resolución impugnada y los puestos como término de comparación tampoco se considera que lesionen el derecho a la tutela judicial efectiva, en

la medida en que sea motivada y fundamentada en el derecho a la elección e interpretación de la norma que se haya aplicado.

Por lo que se refiere a la invocación del derecho a la igualdad se pone de manifiesto que para hablar de desigualdad en la aplicación de la Ley es preciso que un mismo órgano judicial en supuestos sustancialmente idénticos resuelva en sentido distinto sin que exista una adecuada motivación del cambio de criterio o sin que la misma sea razonablemente deducida de la resolución de que se trate. El criterio señalado no garantiza una aplicación de la norma idéntica por los diferentes órganos judiciales, dada la independencia de éstos. Lo anterior es lo que ocurre con las diferentes Secciones de una Audiencia Provincial que a los citados efectos ostentan el carácter de juzgadores independientes entre sí, no siendo en modo alguno admisible que partiendo de este presupuesto el recurso de amparo se convierta en una casación universal frente aquellas reclamaciones judiciales respecto de las que no existen otros mecanismos que aseguren igualdad en la aplicación judicial de la Ley.

**Sentencia 14/1992, de 10 de febrero. Cuestiones de inconstitucionalidad.
Artículo 1.435 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
Protección de los consumidores y usuarios (BOE 3 marzo 1992) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1.219/1988, 682, 701, 853, 2.382, 2.407, 2.436, 2.437, 2.438 y 2.842/1990; 1.078, 1.320, 1.472, 1.519, 1.532, 1.623, 1.885, 1.886, 1.901 y 1.903/1991, planteadas por la Audiencia Provincial de Cuenca, Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls (Tarragona), la Audiencia Provincial (Sección Segunda) de Madrid, el Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de Madrid y los Juzgados de Primera Instancia núms. 10 y 8 de Sevilla, en relación con el art. 1.435, primera frase del párrafo 4.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por vulneración de los arts. 14, 24.1, 24.2 y 51.1 de la Constitución. Han intervenido en el proceso el Fiscal general del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Las cuestiones suscitadas acerca del art. 1.435, penúltimo párrafo, de la Ley de Enjuiciamiento Civil han sido planteadas por distintos órganos judiciales:

1) La cuestión registrada con el núm. 1.219/1988 ha sido promovida por la Audiencia Provincial de Cuenca, mediante Auto de 30 de junio de 1988 (r. 11-88), por vulneración del art. 14 C.E. La Audiencia se encuentra conociendo de un recurso de apelación interpuesto en el litigio formalizado ante el Juzgado de Primera Instancia de Tarancón (juicio ejecutivo núm. 121-87), en el que el Banco Zaragozano reclama de los esposos Ausina y Aguado la cantidad de 384.029 pesetas, más 200.000 pesetas fijadas provisionalmente para gastos y costas, con fundamento en un préstamo de 350.000 pesetas, otorgado por póliza de 20 de noviembre de 1986, intervenida por Corredor Colegiado de Comercio. El recurso de apelación fue interpuesto contra la Sentencia de remate, dictada el 18 de diciembre de 1987. La vista se celebró el 15 de junio de 1988. Posteriormente, la Audiencia planteó a las partes la eventual inconstitucionalidad del precepto legal, que fue informada favorablemente por el Ministerio Fiscal el 29 de junio de 1988.

Tras oír al Fiscal general del Estado, acerca de si el Auto de planteamiento de la cuestión especificaba y justificaba el juicio de relevancia, fue admitida a trámite por Auto del Pleno de 11 de octubre de 1988.

2) La cuestión núm. 682/1990 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls (Tarragona), mediante Auto de 13 de marzo de 1990 (j. ejec. 7-90), por vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco Bilbao-Vizcaya contra los esposos Rubio y García, en reclamación de 422.325 pesetas de principal y 150.000 pesetas calculadas provisionalmente para gastos, en relación con un préstamo personal de 1.000.000 de pesetas, otorgado

mediante póliza de 13 de noviembre de 1985, intervenida por Corredor de Comercio. Dentro del plazo para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C., el Juzgado otorgó plazo de alegaciones sobre la inconstitucionalidad del precepto legal, que fue informado favorablemente por el Ministerio Fiscal el 27 de febrero de 1990, y fue opuesto por la Entidad actora por considerar extemporáneo el planteamiento de la cuestión.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 26 de marzo de 1990.

3) La cuestión núm. 701/1990 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls (Tarragona), mediante Auto de 13 de marzo de 1990 (j. ejec. 13-90), por vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco Bilbao-Vizcaya contra los esposos Escúr y Camacho, en reclamación de 269.561 pesetas de principal, 115.206 pesetas de intereses y 200.000 pesetas calculadas provisionalmente para gastos, en relación con un préstamo personal de 400.000 pesetas, otorgado mediante póliza de 31 de julio de 1985, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 26 de marzo de 1990.

4) La cuestión núm. 853/1990 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls (Tarragona), mediante Auto de 19 de marzo de 1990 (j. ejec. 7-90), por vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco Hispano Americano contra los Sres. Parlada y Tous, en reclamación de 524.179 pesetas de principal y 175.000 pesetas calculadas provisionalmente para intereses y costas, en relación con un préstamo de 500.000 pesetas, otorgado mediante póliza de 10 de marzo de 1988, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 4 de abril de 1990.

5) La cuestión núm. 2.382/1990 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls (Tarragona), mediante Auto de 8 de octubre de 1990 (j. ejec. 60-90), por vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco Bilbao-Vizcaya contra los esposos Mata y Solé, en reclamación de 2.033.538 pesetas de principal y 626.844 pesetas de intereses y costas, en relación con un préstamo personal de 2.100.000 pesetas, otorgado mediante póliza de 30 de junio de 1989, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad ac-

(1) Corrección de errores BOE 10 abril 1992.

tor, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 29 de octubre de 1990.

6) La cuestión núm. 2.407/1990 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls (Tarragona), mediante Auto de 9 de octubre de 1990 (j. ejec. 86-90), por vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco de Santander contra los esposos Navarro y Casares, y otro, en reclamación de 504.324 pesetas de principal y 350.000 pesetas de costas e intereses pactados, en relación con un préstamo personal de 500.000 pesetas, otorgado mediante póliza de 25 de febrero de 1989, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 29 de octubre de 1990.

7) La cuestión núm. 2.436/1990 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls (Tarragona), mediante Auto de 15 de octubre de 1990 (j. ejec. 99-90), por vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco Bilbao-Vizcaya contra el Sr. Mata Rodríguez y otro, en reclamación de 1.108.703 pesetas de principal, 35.551 pesetas de intereses y 400.000 pesetas calculadas provisionalmente para gastos, en relación con un préstamo personal de 1.600.000 pesetas, otorgado mediante póliza de 13 de octubre de 1987, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 29 de octubre de 1990.

8) La cuestión núm. 2.437/1990 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls (Tarragona), mediante Auto de 15 de octubre de 1990 (j. ejec. 161-90), por vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por Banca Catalana contra los Sres. Solé y Padilla, en reclamación de 476.308 pesetas, en concepto de principal pendiente de pago, más los intereses de demora pactados y las costas que se produzcan, fijados provisionalmente en 150.000 pesetas, en relación con un préstamo personal para la adquisición de un vehículo de 1.150.000 pesetas, otorgado mediante póliza de 19 de junio de 1986, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 29 de octubre de 1990.

9) La cuestión núm. 2.438/1990 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls, mediante Auto de 15 de octubre de 1990 (j. ejec. 176-90), por vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por «Renault Financiaciones, Sociedad Anónima», contra el Sr. Requena y la Sra. Rubio, en reclamación de 1.557.375 pesetas, más 630.000 pesetas fijadas provisionalmente como intereses y costas, en relación con un préstamo de financiación para la

adquisición de un vehículo, por importe de 1.400.000 pesetas, otorgado mediante póliza de 30 de octubre de 1986, con intervención de un Agente de Cambio y Bolsa. El Auto de planteamiento fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 12 de noviembre de 1990.

10) La cuestión núm. 2.642/1990 ha sido planteada por la Audiencia Provincial (Sección Segunda) de Madrid, mediante Auto de 14 de noviembre de 1990 (rt. apelación 315-88), por vulneración del art. 14 C.E. La Audiencia conoce en grado de apelación del litigio entablado por Banesto contra doña Isabel Herrero Tejero, en reclamación de 136.018 pesetas de principal, más intereses y costas estimados prudencialmente en la cantidad de 80.000 pesetas, en relación con un crédito personal de 130.000 pesetas para compra de mobiliario, otorgado mediante póliza de 6 de marzo de 1987 con intervención de Agente de Cambio y Bolsa. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal, en el trámite para dictar Sentencia en el recurso de apelación interpuesto contra los Autos de 14 y de 29 de abril de 1988 del Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Madrid (j. ejec. 433-88), que denegaron la ejecución solicitada por Banesto, por ser ilíquida la cantidad (arts. 1.440 y 1.467.2 L.E.C. y arts. 1.214 y 1.228 C.C.).

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 14 de enero de 1991.

11) La cuestión núm. 1.078/1991 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de Madrid, mediante Auto de 20 de mayo de 1991 (j. ejec. 609-90), por vulneración de los arts. 14, 24.1 y 24.2 (proceso con las debidas garantías) C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco Hispano Americano contra doña Matilde Grau, en reclamación de 36.402.537 pesetas de principal más intereses y costas, en relación con un crédito en cuenta corriente de 30.000.000 de pesetas otorgado mediante póliza de 21 de abril de 1988, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 3 de junio de 1991.

12) La cuestión núm. 1.320/1991 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 10 de Sevilla, mediante Auto de 14 de junio de 1991 (j. ejec. 457-91), por vulneración de los arts. 14, 24.1 y 51.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por la Caja de Ahorros de Córdoba contra los esposos Calle y Pérez Tenorio, en reclamación de 105.482 pesetas de principal y 199.514 pesetas de intereses, en relación con un crédito en cuenta corriente de 500.000 pesetas otorgado mediante póliza de 20 de diciembre de 1985, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 1 de julio de 1991.

13) La cuestión núm. 1.472/1991 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 6 de Sevilla, mediante Auto de 29 de junio de 1991 (j. ejec. 569-91), por vulneración de los

arts. 14, 24 y 51 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por Bankinter contra doña Pilar Medina Guixot, en reclamación de 4.871.130 pesetas y 1.000.000 pesetas de intereses, gastos y costas, en relación con un crédito en cuenta corriente de 4.000.000 de pesetas otorgado mediante póliza de 28 de noviembre de 1988, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 15 de julio de 1991.

14) La cuestión núm. 1.519/91 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 10 de Sevilla, mediante Auto de 25 de junio de 1991 (a. 504-91-4), por vulneración de los arts. 14, 24.1 y 51.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por Caja de Ahorros San Fernando de Sevilla contra los esposos Díaz y Reales, en reclamación de 11.661.226 pesetas de principal y 661.226 pesetas de intereses y costas, en relación con un contrato de cuenta de crédito de 10.000.000 de pesetas, con la finalidad de construir chalés en la playa de Matalascañas, otorgado mediante póliza de 18 de septiembre de 1989, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 15 de julio de 1991.

15) La cuestión núm. 1.532/1991 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 10 de Sevilla, mediante Auto de 25 de junio de 1991 (a. 521-91-2), por vulneración de los arts. 14, 24.1 y 51.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por Banesto contra los Sres. Moreno y Moreno, en reclamación de 4.000.000 de pesetas de principal, 429.042 pesetas de intereses, comisiones y gastos, en relación con crédito personal de 4.000.000 de pesetas para atenciones de su negocio, otorgado mediante póliza de 11 de mayo de 1990, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 19 de julio de 1991.

16) La cuestión núm. 1.623/1991 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 10 de Sevilla, mediante Auto de 8 de julio de 1991 (j. ejec. 356-91-1), por vulneración de los arts. 14, 24.1 y 51.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco Exterior de España contra Entidad de «Servicios y Asistencias Andaluzas. Sociedad Anónima», y los esposos Pino y Durán, en reclamación de 2.582.441 pesetas de principal y 1.500.000 pesetas de intereses y costas, en relación con un contrato de negociación de letras de cambio y otros documentos similares, y a la concesión de anticipos hasta un máximo de 3.000.000 de pesetas, otorgado mediante póliza de 10 de octubre de 1990, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previa oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 16 de septiembre de 1991.

17) La cuestión núm. 1.885/1991 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 8 de Sevilla, mediante Auto de 11 de septiembre de 1991 (a. 442-91), por vulneración de los arts. 14, 24 y 51 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco de Santander contra el Sr. Bello Travesedo, en reclamación de 214.000 pesetas de principal, 73.906 pesetas de intereses, comisiones, y 140.000 pesetas fijadas provisionalmente para costas e intereses sucesivos, en relación con un crédito en cuenta corriente de 250.000 pesetas, otorgado mediante póliza de 13 de julio de 1989, intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 30 de septiembre de 1991.

18) La cuestión núm. 1.886/1991 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 8 de Sevilla, mediante Auto de 11 de septiembre de 1991 (j. ejec. 659-91), por vulneración de los arts. 14, 24 y 51 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por la Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla contra la Carpintería Aljarafe S. L. y las Sras. Alcaide y Fernández, en reclamación de 4.606.214 pesetas de principal, y 606.214 pesetas de intereses y costas, en relación con un crédito para el descuento de documentos y efectos, hasta 5.000.000 de pesetas, otorgado mediante póliza de 28 de abril de 1989 intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previa oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 30 de septiembre de 1991.

19) La cuestión núm. 1.901/1991 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 10 de Sevilla, mediante Auto de 2 de septiembre de 1991 (j. ejec. 547-91-1), por vulneración de los arts. 14, 24.1 y 51.1 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por la Caja Rural de Sevilla contra los esposos Ayala y Praena, en reclamación de 5.248.793 pesetas de principal, y 2.500.000 pesetas de intereses y costas, en relación con un crédito en cuenta corriente de 5.000.000 de pesetas, para atenciones agrícolas, otorgado mediante póliza de 24 de mayo de 1990 intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 30 de septiembre de 1991.

20) La cuestión núm. 1.903/1991 ha sido planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 8 de Sevilla, mediante Auto de 10 de septiembre de 1991 (j. ejec. 342-91), por vulneración de los arts. 14, 24 y 51 C.E. El Juzgado conoce de la demanda ejecutiva interpuesta por el Banco Urquijo contra Andalucía de Agroquímicos, S. A., en reclamación de 1.985.896 pesetas de principal, y 374.745 pesetas de intereses más 800.000 pesetas calculadas para intereses, gastos y costas, en relación con un contrato de negociación y descuento de documentos, con un crédito por un máximo de 2.000.000 de pesetas, otorgado mediante póliza de 13 de febrero de 1989 intervenida por Corredor de Comercio. El Auto de planteamiento de la cuestión fue dictado, previo informe del Ministerio Fiscal y oposición por parte de la Entidad actora, en el trámite para dictar el Auto a que se refiere el art. 1.440, párrafo 3, de la L.E.C.

La cuestión fue admitida a trámite por providencia de 30 de septiembre de 1991.

2. Mediante Auto de 22 de mayo de 1990, el Pleno acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 682/1990, 701/1990 y 803/1990, planteadas por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls, a la registrada con el núm. 1.219/88, planteada por la Audiencia Provincial de Cuenca, a tenor de lo dispuesto por el art. 83 LOTC.

Mediante Auto de 23 de abril de 1991, el Pleno acordó acumular a las mencionadas las cuestiones registradas con los núms. 2.382, 2.407, 2.436, 2.437, 2.438 y 2.842/1990.

Igualmente, por Auto de 29 de octubre de 1991 fueron acumuladas las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.078, 1.320, 1.472, 1.519, 1.532, 1.623, 1.885, 1.886, 1.901 y 1.903/1991, por resultar evidente la conexión objetiva que existía entre todos los asuntos, promovidos en relación con el mismo precepto de la Ley de Enjuiciamiento Civil, siendo coincidentes los artículos de la Constitución que se estiman infringidos -sin que se alterara básicamente dicha coincidencia porque alguno de los Autos de planteamiento incluyeran también el art. 51.1 C.E. como violado-, siendo también sustancialmente similares los razonamientos utilizados por cada uno de los órganos judiciales proponentes. Lo que justificaba la unidad de tramitación y decisión de los procesos constitucionales, conforme dispone el art. 83 LOTC.

3. La fundamentación de los diversos Autos que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad puede ser sistematizada en los términos siguientes:

1) La Audiencia Provincial de Cuenca cuestiona el penúltimo párrafo del art. 1.435 L.E.C., tal y como ha sido redactado por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, de Reforma Urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por la posible vulneración del art. 14 de la Constitución.

Tras examinar la jurisprudencia contradictoria de otras Salas y órganos judiciales al respecto, expone que el mencionado precepto legal concede a las Entidades bancarias o de crédito un privilegio de hacer prueba por sí mismas en el juicio ejecutivo, del cual no gozan las demás personas físicas o jurídicas. Así en el supuesto legal que se cuestiona, la liquidez de la cantidad reclamada por el actor, siempre que éste sea una Entidad de crédito, ahorro o financiación, resulta de la certificación que emiten dos empleados suyos y que fijan un saldo de acuerdo con lo que consta en sus libros, certificación que viene cotejada por Corredor Colegiado de Comercio por examen de esos mismos libros. Esa desigualdad favorable a las Entidades de crédito se traduce en una desviación del *onus probandi* que, conforme al art. 1.214 del Código Civil, incumbe al que reclama el cumplimiento de las obligaciones, disponiendo el art. 48.1 del Código de Comercio que los libros de comercio sólo hacen prueba contra los propios comerciantes que los hayan confeccionado. Por el contrario, en virtud del penúltimo párrafo del art. 1.435 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tratándose de un proceso monitorio documental, no es necesario que el actor pruebe el saldo que resulta contra el demandado, sin que baste un pacto privado entre las partes que suponga inversión de la carga de la prueba, pues las normas procesales probatorias son de orden público y de imposible pacto en contrario.

2) El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Valls (Tarragona) entiende que el art. 1.435, penúltimo párrafo, primera fase, de la L.E.C. (pues la frase final de ese mismo párrafo, que se refiere a las cuentas con garantía hipotecaria, queda al margen de la cuestión), vulnera los arts. 14 y 24.1 de la Constitución.

El precepto cuestionado rompe la igualdad que establece el art. 14 C.E., porque las Entidades de crédito, ahorro y financiación se ven privilegiadas en el cobro de sus créditos, sin razón objetiva que lo justifique. La desigualdad se produce respecto a las demás Entidades y ciudadanos, porque en la normativa general que ordena la contratación entre particulares (pues las Entidades de crédito no son Entes públicos) rige el principio de igualdad absoluta (arts. 1.256 y 1.115 C.C.). No se cuestiona su intervención como tercero (así el art. 51 de la Ley Cambiaria y del Cheque de 1985, a los efectos del protesto de letras), sino cuando ellas determinan el saldo que se les adeuda. Otras Entidades, igualmente serias y solventes, no pueden hacerlo; subraya el contraste que ofrece el proceso de fijación de saldos de las cuentas corrientes con garantía hipotecaria (arts. 153 y 131 de la Ley Hipotecaria), que a pesar de disfrutar de una garantía superior ofrecen mayores garantías para el deudor, al permitir que éste alegue error o falsedad, que ha de ser determinado, previa comparecencia, por el Juez. La desigualdad se produce, asimismo, respecto al particular que contrata con las Entidades de crédito; éste no puede hacer lo propio para reclamar el saldo resultante a su favor que se derive de la misma póliza, acudiendo a un juicio ejecutivo previa intervención del Corredor de Comercio, debiendo acudir al reconocimiento previsto por el art. 1.430 L.E.C.

El Auto razona que el art. 1.435 L.E.C. quebranta asimismo el art. 24.1 C.E. en cuanto prohíbe la indefensión. Ello es así porque es preciso despachar la ejecución, y llevar a cabo el embargo si no se paga, por una cantidad líquida que resulta exclusivamente de las manifestaciones de la actora, sin oír al demandado. Tales manifestaciones son la única prueba de la existencia de la deuda, y no sólo de su cuantía, porque una liquidación correcta del saldo de la cuenta puede entrañar un saldo nulo, o incluso deudor para el supuesto acreedor. Es cierto que en un momento posterior el ejecutado puede oponerse, pero el embargo subsistirá. La intervención del fedatario mercantil no evita la indefensión denunciada: Primero, porque al acreditar que la liquidación se ha practicado en la forma pactada por las partes en el título ejecutivo se incurre en una petición de principio, porque es evidente que la liquidación ha sido efectuada por la propia Entidad bancaria. Y que conste que si el saldo coincide con el que aparece en la cuenta abierta al deudor adolece de igual problema, porque no hay una comprobación de que las partidas -cuyo saldo final se certifica- reflejan la realidad de los movimientos de la cuenta corriente. De nuevo la situación contrasta con las previsiones del art. 153 L.H. (y 245 R.H.), sin que una interpretación alternativa del art. 1.435 L.E.C., para adecuarlo a la Constitución, pueda evitar la indefensión: Porque una comprobación judicial (en la línea de la Orden ministerial de 21 de abril de 1950, art. 2), directa o mediante fedatario mercantil, y la exigencia de que la certificación bancaria contenga con el máximo detalle las partidas que llevan al saldo, no impide que la realidad de las operaciones reflejadas se apoyen en la sola palabra de la actora.

Por otra parte, no vale afirmar que el deudor se avino contractualmente a la situación denunciada, pues ésta viene impuesta por un contrato de adhesión, al que se acogen todas las Entidades privilegiadas sin excepción.

Por último, los Autos del Juzgado de Valls razonan la relevancia de la cuestión suscitada, así como el momento procesal elegido para plantearlo. Si el párrafo 4 del art. 1.435 L.E.C. es nulo, el Juez debe dictar Auto denegando la ejecución, si por el contrario es válido, deberá dar lugar al despacho (arts. 1.440.3 y 1.467.2 L.E.C.). En este último supuesto el ejecutado podrá alegar la liquidez del título ejecutivo, pero su alegato deberá ser desestimado inexorablemente. Podrá, eso sí, alegar pluspetición (art. 1.466 L.E.C.), pero esto será en el seno del limitado debate que permite la Ley antes de dictar

Sentencia de remate, lo cual resulta ajeno a la indefensión denunciada, que se centra en el embargo inaudita aparte y el sometimiento a un juicio ejecutivo. Estas observaciones justifican que se haya suscitado la cuestión antes de resolver sobre el despacho de ejecución, a la vista de la demanda presentada por la Entidad ejecutante, pues era el último momento en que se podía plantear sin privilegiar indebidamente a la actora, ni causar indefensión al ejecutado.

3) La Audiencia Provincial (Sección Segunda) de Madrid entiende que el párrafo 4 del art. 1.435 L.E.C. puede vulnerar el art. 14 de la Constitución. Antes de razonar este aserto, no deja de mostrar su censura al Juzgado a quo, que habla dictado Auto denegando la ejecución solicitada por la Entidad apelante, porque el control de constitucionalidad de las leyes vigentes es de carácter concentrado; no obstante entiende procedente elevar directamente la cuestión de inconstitucionalidad, porque la Audiencia que conoce de un asunto en apelación se encuentra en la misma situación que el Juzgado a quo.

El juicio ejecutivo tiende a la rápida creación de un título puro de ejecución, invirtiendo el contradictorio; a diferencia del proceso monitorio puro, es de carácter documental: sólo se puede abrir con apoyo en alguno de los documentos taxativamente numerados por el art. 1.429 L.E.C. y para reclamar una cantidad líquida (art. 1.435). Pero el núm. 6 del art. 1.429 ofrece un supuesto en el que la deuda es líquida por esencia, pues comprende el principal o la parte que no ha sido devuelta todavía más los intereses, ya sean totales o parciales. El párrafo 4 del art. 1.435 ofrece un medio para liquidar la deuda en estos supuestos, en favor de determinadas Entidades, que intervienen como acreedoras; destacando que la intervención del fedatario público se contrae a la documentación que le ofrecen estas últimas, que son procesalmente una parte interesada.

Esta regulación es contraria al art. 14 de la Constitución, porque establece una posibilidad de acceso al despacho de la ejecución en favor de las Entidades que citan, y no en favor de la generalidad de las personas, en términos que resultan contrarios a la doctrina declarada por las SSTC 34/1981 75/1983 y 166/1986. La Sección no alcanza a comprender las razones que llevan al legislador a singularizar los contratos mercantiles de estas Entidades, en comparación con la regla general: Regla que se cifra en que las deudas derivadas de los contratos civiles o mercantiles no tienen carácter líquido, sin que la confección de la contabilidad de ninguna de estas Entidades goce de fe pública. La norma cuestionada no ha sido hecha para tutelar bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, de carácter superior al sacrificado, pues los ejecutantes se ven constreñidos a una acción cautelar, mediante el embargo de sus bienes o la consignación de la cantidad supuestamente adeudada, y a una oposición limitada.

4) El Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de Madrid considera, en el Auto por el que plantea la cuestión de inconstitucionalidad, que la primera frase del penúltimo párrafo del art. 1.435 L.E.C. vulnera los arts. 14, 24.1 y 24.2 de la Constitución. Con carácter preliminar expone la relevancia que dicho precepto tiene para la decisión que ha de adoptar: Una vez despachada la ejecución, y habiéndose personado el ejecutado formulando oposición, y habiendo practicado la prueba pedida por ambas partes, debe dictar Sentencia de remate de conformidad con el art. 1.473 L.E.C. Dicha Sentencia ha de partir de una presunción de liquidez de la deuda, que viene establecida por el art. 1.435.4. Que se trate de una norma procesal resulta indiferente, como manifestaron las SSTC 76/1982 y 76/1990. Resulta imposible una interpretación ajustada a los principios constitucionales, en todos los supuestos y, especialmente, cuando el demandado permanece en rebeldía,

pues en este caso el art. 1.462 ordena que se traigan los Autos a la vista para dictar Sentencia con la sola citación del ejecutante, resultando inevitable, dada la presunción de liquidez de la justificación de saldo, ordenar que se siga adelante con el remate de los bienes embargados.

El Juzgado entiende vulnerado el principio de igualdad en la Ley que contiene el art. 14 C.E. En primer lugar, porque el art. 1.435 ha introducido un tratamiento discriminatorio de las Entidades crediticias frente a los demás acreedores, aunque también medie con el deudor un contrato de crédito o préstamo, pues solamente ellas tienen el privilegio de establecer el saldo deudor, con presunción de liquidez, mediante certificación de dos empleados suyos –o que dicen serlo–. La acreditación del fedatario público no añade nada en la práctica, habiendo extremado las precauciones los Colegios profesionales implicados. Este privilegio no tiene justificación expresa, ni deducible del propio precepto. En segundo lugar se acentúa el privilegio, si se considera en relación con el prestatario en la misma relación jurídica. Si discrepa con la Entidad de crédito, y quiere reclamar una cantidad supuestamente abonada en exceso, debe obtener en un proceso declarativo su derecho adverbando la liquidación que reclama.

Esta situación es completamente contraria al imperativo de defender a los consumidores y usuarios, protegiendo sus legítimos intereses económicos, que enuncia el art. 51.1 C.E., pues en la casi generalidad de los casos el prestatario es un usuario o consumidor. En desarrollo de este precepto, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Ley 26/1984, de 19 de julio) establece unos derechos básicos (art. 2.1, letras d) y f)), que suponen una protección prioritaria frente a quienes suministran los bienes o servicios (arts. 2.2 y 7). Su art. 10 expresamente excluye de los contratos las cláusulas oscuras, contrarias a la buena fe y el justo equilibrio de las prestaciones, entre las que se incluyen las condiciones abusivas de crédito. El sistema de liquidación de créditos establecido por el art. 1.435 L.E.C. supone todo lo contrario, pues a la desigualdad inicial entre los contratantes añade otra a la hora de acudir al proceso.

Dado que el art. 14 no exige una parificación absoluta, sino una justificación de las desigualdades (SSTC 34/1981, 78/1983 y 103/1983), el Auto examina y descarta posibles razones de la norma cuestionada. La seguridad del tráfico mercantil es, sin duda, un principio que debe ser preservado, pero que atañe a todos los implicados en las relaciones jurídicas mercantiles, y no sólo a las Entidades de crédito, ahorro o financiación. Los controles que realiza el Banco de España no ofrecen justificación suficiente, pues ni dicho control se extiende a las operaciones concretas relativas a créditos singulares, ni la existencia de un control externo puede justificar que la liquidación del saldo deudor se haga sin la presencia del primer interesado. Por último, es cierto que la esencia del crédito exige darle trámites ágiles para su realización; pero el privilegio en cuestión es absolutamente ajeno a la condición del crédito, como muestra una confrontación entre las normas de clasificación y prelación de créditos (arts. 1.921 y ss. del Código Civil), y las normas procesales correspondientes (especialmente el art. 153 L.H., relativo a las hipotecas que garantizan cuentas corrientes). No es, por tanto, razonable que la fijación del saldo de forma unilateral por el acreedor sea inherente al propio crédito.

El Juzgado de Madrid también entiende vulnerado el principio de defensa que enuncia el art. 24.1 de la Constitución, pues el art. 1.435.4 L.E.C. introduce un desequilibrio procesal que no se encuentra justificado en modo alguno y es irrazonable (STC 3/1983), además de suponer una inversión del principio equilibrador que propugnan el art. 51.1 C.E. y la Ley de Defensa del Consu-

midor. La originaria desventaja que existe en la relación jurídico-material entre las Entidades de crédito y sus clientes se agrava en el proceso, a causa del precepto cuestionado; pues éste permite que aquéllas accedan a un tipo de proceso privilegiado, y permite un embargo preventivo para garantizar una «liquidación» fijada unilateralmente por una de las partes (en contravención de la Ley de Defensa del Consumidor y del art. 1.256 del Código Civil). En el momento de decidir sobre el despacho de la ejecución, el juzgador ni tiene datos de hecho para contrastar la veracidad de los datos contables del acreedor ni cuenta con un conocimiento especializado de contabilidad y matemática financiera. Una vez despachada la ejecución, el demandado ha de vigilar la realidad del saldo contable y la corrección de las operaciones efectuadas por el demandante, en el seno de un proceso sumario. Eso cuando media oposición a la ejecución, pues en caso de rebeldía al art. 1.462 L.E.C. vuelve ineludible prácticamente que se siga la ejecución adelante, dando un último espaldarazo a la liquidación unilateral del saldo.

Por último, el Auto de planteamiento razona que el precepto cuestionado vulnera el derecho a un proceso con todas las garantías, contenido en el art. 24.2 C.E., y su equivalente derecho a un proceso equitativo del Convenio Europeo de Derechos Humanos (STEDH, caso Golder, de 21 de febrero de 1975). No se pone en duda ni la necesidad de dar seguridad al tráfico mercantil y potenciar los derechos de crédito, ni tampoco el encauzamiento por la vía del juicio ejecutivo de otros títulos enumerados en el art. 1.429 L.E.C. Pero cuando se trata de pólizas de crédito con pacto de liquidez, la situación cambia. Se deja el nacimiento de un título ejecutivo al arbitrio de una de las partes, título ejecutivo que abre el camino a un tipo de juicio, el ejecutivo, en el que el legislador ha otorgado al acreedor una clara posición de preeminencia: el demandado queda sometido a embargo si no paga, por resolución dictada sin audiencia del deudor, y a un proceso sumario, en que sus medios de defensa quedan limitados *ex lege*, y con un exiguo término probatorio, más reducido incluso que el del juicio verbal.

Así, pues, si el demandado no se opone a la ejecución, verá dictada una Sentencia de remate que contemplará como líquido lo que no puede serlo por principio. Y si se opone, se encontrará en una situación procesal de subordinación, porque: a) en el juicio ejecutivo hay una inversión de la posición de las partes en el proceso, y también de la carga probatoria; no es suficiente rechazar los hechos alegados por el actor, sino que hay que alegar —y probar— las excepciones; b) el actor es quien tiene el derecho a las últimas alegaciones, a aportar documentos y proponer prueba, mientras que el demandado carece de la posibilidad de contradecir los datos introducidos por el demandante porque no hay trámite para ello; c) el término probatorio es tan sólo de diez días, normalmente insuficiente para demostrar que los cálculos del demandante no son correctos —no es líquida la obligación— o que se ha excedido en el importe de la reclamación. No vale remitirse al juicio declarativo que contempla el art. 1.479 L.E.C., porque una jurisprudencia reiterada impide que en el segundo se debatan los medios de oposición que pudieran emplearse en el juicio ejecutivo, incluyendo los contemplados en los arts. 1.467 y 1.466 L.E.C., que producen el efecto de cosa juzgada; simultáneamente, el juicio de ejecución ofrece unos estrechos márgenes de cognición, que impiden declaraciones de derecho.

5) El Juzgado de Primera Instancia núm. 10 de Sevilla sostiene la inconstitucionalidad del párrafo 4, primera frase, del art. 1.435 L.E.C., por vulnerar los arts. 14, 24.1 y 51.1 de la Constitución. Con carácter preliminar, justifica la pertinencia del momento elegido para plantear la cuestión en la fase de despacho de la ejecución, por ser preciso determinar ahora si la cantidad reclamada es o no li-

quida (arts. 1.440.3 y 1.467.2, último inciso, L.E.C.), como autoriza la doctrina de la STC 76/1982.

El Auto sostiene, en primer lugar, que el precepto cuestionado rompe el derecho a la igualdad en la Ley (STC 34/1981) que ostenta un valor preeminente (STC 8/1986), en cuanto faculta a las Entidades de crédito para determinar unilateralmente la liquidez de las obligaciones derivadas de los contratos mercantiles que implican la existencia de una relación de cuenta corriente entre la Entidad crediticia y el cliente, a los efectos de constituir un título ejecutivo apto para que sea despachada ejecución en un juicio ejecutivo. Ello lo obtiene permitiéndoles efectuar una liquidación unilateral, tanto en la fijación de las partidas del «debe» y del «haber», como las operaciones aritméticas por las que se llega al saldo. Liquidación que no es propiamente tal, porque excluye a la otra parte, siendo así que una verdadera liquidación requiere la intervención de las dos partes de la relación. Se confunde así cantidad líquida con cantidad determinada.

La intervención del fedatario, prevista por el artículo, es muy limitada: 1) al acreditar que la liquidación se ha hecho en la forma pactada, se ciñe al mero procedimiento seguido para hacerlo, según la interpretación dada por el Consejo General Bancario, que es seguida por las Entidades crediticias y por buena parte de los Corredores de Comercio y los Agentes de Cambio y Bolsa; aun cuando se refiera a la adecuación y exactitud de las operaciones matemáticas realizadas con base en los tipos pactados, seguiría partiendo de la documentación suministrada por el Banco; 2) la coincidencia de saldo no añade garantía alguna, porque la contabilidad de la Entidad crediticia es documentación privada. Como consecuencia, la Ley otorga un privilegio a estas Entidades, permitiéndoles constituir títulos ejecutivos gracias a una liquidación ficticia, realizada unilateralmente por ellas a partir de sus documentos privados. Con ello logran el acceso a un procedimiento judicial privilegiado, cerrado a los otros acreedores. Y además se otorga un valor probatorio privilegiado a sus documentos contables, respecto del carácter de documento privado propio de los libros de los comerciantes (art. 31 del Código de Comercio y art. 1.226 del Código Civil), como si de documentos públicos se tratara.

El Auto rechaza las posibles justificaciones de este diferente trato legal. El origen en un convenio de las partes, porque se trata de un contrato de adhesión, generalizado en la práctica, y ante el que no existe libertad de contratar, dada la absoluta necesidad del servicio bancario en la vida moderna. No se refuerza la posición jurídica al deudor, como se afirmó en el debate parlamentario, sino todo lo contrario. La seriedad que caracteriza a este sector empresarial es insuficiente, pues lo mismo se puede predicar de otros sectores que utilizan el mismo mecanismo de cuenta corriente, y se encuentra cuarteada por la reciente historia bancaria, con crisis e irregularidades contables en diversas Entidades; sin que el control del Banco de España garantice la exactitud de las concretas partidas contables de cada una de las cuentas, al ser un control administrativo destinado a asegurar la solvencia, y por razones de factibilidad. Por último, la necesidad de agilizar el tráfico mercantil podría justificar un procedimiento ágil de liquidación (p. ej., las hipotecas de máximo), pero no eliminaría sustituyéndola por una manifestación unilateral.

El Auto del Juzgado núm. 10 considera igualmente vulnerado el art. 24.1, en cuanto garantiza el derecho a justificar procesalmente las posiciones de las partes en el proceso (STC 4/1982), sin que sean aceptables restricciones no justificadas (SSTC 3/1983 y 90/1983). El juicio ejecutivo es un proceso especial y sumario, eventualmente contradictorio, en el que el demandado sufre un embargo sin ser oído, dispone de un plazo muy breve de personación,

sólo puede alegar excepciones y nulidades tasadas, y probar los elementos fácticos en que se apoya esa acción de contradicción, teniendo siempre la última palabra el ejecutante. El ejecutado se encuentra con que puede que la Entidad acreedora no le ponga de manifiesto las concretas partidas del debe y del haber utilizadas por ésta para fijar el saldo reclamado, a lo que no está obligada, por lo que no podría impugnarlas. Si alega el pago de partidas no recogidas, la prueba no es difícil, y además le corresponde según el art. 1.214 C.C.; pero si alega que no se ha obligado (por no haber dispuesto de la cantidad puesta a su disposición, o en cuantía distinta a la que afirma el Banco, o que el documento supuestamente negociado por éste es inexistente) tendría la carga de probar la inexistencia de la obligación, para oponerse a la ejecución despachada, lo cual infringe el principio general de carga de la prueba establecida por el art. 1.214 C.C., y además supone una prueba imposible, al referirse a un hecho negativo.

Esto conlleva la vulneración del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, por sufrir limitaciones que lo hacen impracticable, y lo dificultan más allá de lo razonable (STC 11/1981). Y a pesar de que el art. 1.479 L.E.C. permite abrir un juicio declarativo posterior, la reiterada interpretación del Tribunal Supremo impide que en él se debatan las causas de oposición que pudieron ser alegadas en el juicio ejecutivo, incluida la supuestación, cerrando en definitiva toda vía judicial para hacer valer sus legítimos derechos.

En tercer lugar, el Auto sostiene que el art. 1.435.4 L.E.C. infringe el principio de defensa de los consumidores y usuarios que establece el art. 51.1 C.E., que obliga al legislador (SSTC 71/1982 y 18/1984). A esta conclusión se llega por cualquiera de las dos vías que existen para definir su contenido mínimo o esencial, aplicando la doctrina de la STC 11/1981.

Forma parte de la naturaleza jurídica del derecho de los consumidores y usuarios a ser protegidos en sus intereses económicos legítimos la exclusión de las cláusulas abusivas introducidas, como condiciones generales, en los contratos de adhesión. Ello de conformidad con las convicciones uniformemente admitidas por los operadores jurídicos y mostradas en el movimiento legislativo internacional atinente al Derecho de los consumidores, que se muestran en el Derecho comparado, en resoluciones del Consejo de Europa y en nuestro país en diversas Leyes. Todos estos movimientos han frugado en una legislación protectora de los consumidores, que cristaliza en este punto considerando contrarias al ordenamiento jurídico las condiciones generales que sitúan a las partes en una evidente desigualdad en su relación contractual, que inviertan la carga de la prueba en perjuicio del consumidor, o que impliquen la previa aceptación de la indefensión en un eventual proceso judicial. Pertenece a la esfera de libre decisión del legislador establecer los sistemas de control de entre los varios posibles, pero sin duda choca con el art. 51.1 que el legislador otorgue carta de naturaleza legal a condiciones generales de la contratación como las mencionadas antes. Lo cual es especialmente cierto en el sector bancario, que es prototípico en el uso de los contratos de adhesión, como reconoce la propia Ley 26/1986, de 29 de julio, arts. 48.2 a) y 5 e) y el catálogo de actividades definido en aplicación de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984 (aprobado por Real Decreto 287/1991, de 8 de marzo).

Desde la perspectiva de los intereses jurídicamente protegidos que constituyen el núcleo y médula del derecho enunciado por el art. 51.1 se alcanzan idénticas conclusiones. Pues el art. 1.435 L.E.C. da carta de naturaleza legal a una condición general de la contratación ínsita en una extendida práctica bancaria, que refuerza la posición de

superioridad que a estas Entidades otorga su prevalencia económica frente a los consumidores y usuarios, en un sector de la contratación de esencial importancia en la sociedad actual, al traducirse en el poder de imponerse unilateralmente sobre estos últimos.

Finalmente, el Juzgado núm. 10 de Sevilla explicita una interpretación del art. 1.435 conforme con la Constitución, que da lugar a que para despachar la ejecución se requiera una verdadera liquidación en la que el banco haya dado oportunidad al cliente de conocer los elementos determinantes del saldo (movimientos contables y operaciones de cálculo), de conformidad con la normativa general (art. 31 C.Com., art. 1.228 C.C., así como el 1.214 y, en definitiva, el 1.256). Pero explica el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por razones de prudencia (STC 19/1988), dada la línea mayoritaria de interpretación y el riesgo de manipulación de la Ley.

6) El Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de Sevilla, en los autos en los que plantea las cuestiones de inconstitucionalidad, considera que el art. 1.435.4, primera frase, L.E.C., vulnera, tal y como es interpretado por la jurisprudencia predominante, los arts. 14, 24.1 y 51.1 de la Constitución.

Tras justificar la procedencia de plantear la cuestión en la fase de admisión del juicio ejecutivo, de acuerdo con la doctrina de la STC 76/1982, y de anotar que lo escueto de la providencia no ha supuesto dificultades para las partes, cuya argumentación ha estado enfocada correctamente, delimita con precisión la norma cuestionada. Subraya que el precepto sólo se aplica a aquellos contratos en los que no resulta cantidad líquida alguna de la póliza (crédito en cuenta corriente, crédito para descuento de efectos, crédito documentario, afianzamientos mercantiles, etc.), y no a las demás operaciones bancarias de pasivo. Entiende que de atenderse al sentido concreto de lo que es una liquidación, esto es, un negocio bilateral posterior necesariamente a aquel que da lugar a la apertura de la cuenta, e igualmente el documento que permite fundar la reclamación en juicio acreditando de alguna manera la conformidad del deudor con el saldo, una primera lectura del art. 1.435 L.E.C. no parece plantear problema alguno de constitucionalidad ni de legalidad ordinaria, pues realizada la liquidación y, constando ésta, y por tanto la conformidad –siquiera por silencio– del deudor en documento fehaciente, ningún problema hay para el despacho de la ejecución. El problema surge por el sentido de este precepto que ha prosperado entre los prácticos, según el cual es líquida la determinación unilateral del saldo que hace el banco por medio de una operación aritmética en base a su propia contabilidad; cuya contabilidad, al no ser preciso acuerdo alguno que fije las partidas, pese a lo dispuesto en el art. 31 C.Com. y el 1.228 C.C., vendría a hacer prueba frente al cliente, con el valor además de un documento privilegiado por cuanto es título con fuerza ejecutiva.

Para entender la cuestión se remonta a la Orden ministerial de 21 de abril de 1950, que al ser extravagante (en el sentido de fuera de lo común) y de ínfimo rango dio lugar a que fuera desiguamente aplicada por los Juzgados, pero consolidó una práctica bancaria en virtud de la cual los bancos se reservaron la determinación unilateral del saldo de las cuentas, que pretende perpetuarse a través del sentido dado al art. 1.435 L.E.C. reformado en 1984. Lo cual supuso una quiebra de principios fundamentales de nuestro Derecho privado, establecida como un privilegio en favor exclusivamente de los bancos y entidades de crédito, que les permitía crear títulos de ejecución parangonables a los certificados de descubierto que emite la Hacienda Pública para abrir la vía de apremio administrativa. El Real Decreto de 15 de octubre de 1982 no vino sino a aumentar la confusión, por cuanto que introdujo una nueva modificación, pese a su rango, esta vez respecto del art. 1.429 L.E.C.

El nuevo texto del art. 1.435 L.E.C., dado por la reforma de 1984, vino a dividir la opinión de los prácticos. Para unos, la reforma dio rango de Ley a la norma contenida en la extravagante Orden ministerial de 1950, por lo que la determinación unilateral del saldo a partir de la propia contabilidad sería una auténtica liquidación si así se pactaba, aunque esto suponga una subversión del lenguaje. Para otros, la reforma eliminó el privilegio, al exigir la práctica de una auténtica liquidación (que exige la intervención o posibilidad de intervención de las dos partes, o la intervención de un tercero práctico en la materia); que debía constar en documento fehaciente, para que se pudiese despachar ejecución. Esta segunda interpretación, defendida por el proveyente y que encuentra apoyo en los motivos del legislador expresados en la enmienda del grupo socialista del Congreso que fue acogida, no es la que ha prosperado en los Tribunales de alzada, favorables a la primera. Ello equivale a que los bancos puedan, mediante pacto (que por supuesto le es impuesto al cliente) la determinación unilateral de la deuda, y la creación de un título de ejecución mediante un certificado, al que nada añade la nota del fedatario. Pues la mención sobre la liquidación es una mera fórmula vacía que nada añade al conocimiento del Juez, y el fedatario no está en condiciones de hacer comprobación alguna, pues para ello serían precisos conocimientos contables, de matemáticas y hasta de informática; que no pertenecen a lo que es propio de su función.

El art. 1.435.4 L.E.C., así interpretado, puede vulnerar el principio de igualdad establecido por el art. 14 C.E. Deroga normas y principios fundamentales de nuestra contratación, relativas a la prueba y reguladoras del juicio ejecutivo. Sin que esa desigualdad en favor de las entidades de crédito se encuentre justificada: Ni la seriedad de este sector empresarial, ni el control administrativo sobre su solvencia, ni las necesidades de agilidad del tráfico permiten entender razonable este privilegio. Lo cual resalta del propio párrafo penúltimo del art. 1.435 L.E.C. porque, de acuerdo con su segunda frase, si se garantiza la deuda con hipoteca, si será preciso practicar la liquidación en la forma prevista por el art. 153 L.H., que es una auténtica liquidación.

Igualmente la norma puede vulnerar el derecho a la defensa reconocido en el art. 24 C.E. Ante la certificación de litis, según la cual la cuenta arroja un saldo de tantas pesetas ¿cómo puede el deudor defenderse en un juicio ejecutivo caracterizado por el despacho de ejecución a liteme litis y por la inversión del contradictorio? ¿cómo puede atacar el saldo si no se mencionan siquiera las partidas que integran la cuenta y de las que resulta tal cantidad, si no se explican siquiera las fechas del cálculo de intereses? ¿cómo probar un hecho negativo como es el que no se ha dispuesto de tal o cual cantidad? La limitación de las posibilidades de defensa inherente al juicio ejecutivo se convierte, con estos títulos, en imposibilidad de defenderse. Y el hecho de que pueda luego acudir el deudor al juicio declarativo no añade posibilidad alguna de defensa, ya que conforme a reiterada doctrina del Tribunal Supremo no cabe volver en el juicio declarativo posterior sobre cuestiones que pudieron discutirse en el ejecutivo. Y, además, en el juicio declarativo posterior el cliente encontraría las mismas dificultades de alegación y prueba de hechos negativos.

También se vulnera el principio general de defensa de los consumidores y usuarios recogido en el art. 51 C.E. Es un principio de rango constitucional, con el que se intenta paliar las desigualdades y asimetrías de las relaciones que crea el mercado entre las empresas y los usuarios, que se suma a los que articulan un modelo de economía social de mercado. Sirviendo la norma cuestionada, para, lejos de atajar, amparar y dar carta de naturaleza a una cláusula como la que nos ocupa, invirtiendo la carga de la prueba y dejando al arbitrio del banco la determinación del importe de la deuda

y su misma existencia, se quebrantan gravemente los intereses de los consumidores. Por lo que iría contra el principio de rango constitucional que, conforme al art. 53.3 C.E., debe informar la legislación positiva y la práctica judicial. Es cierto que en concreto el cliente puede no ser un consumidor, en el sentido de destinatario final del bien o servicio; pero, en abstracto, puesto que la norma no distingue, hay que entender que todo cliente es usuario.

Podría intentarse escoger, de los dos sentidos posibles del art. 1.435, el más acorde con la Constitución (art. 5 L.O.P.J.). Pero dada la línea acogida por los Tribunales de alzada, lo más prudente es plantear la cuestión, como expresó la Audiencia Provincial de Madrid con motivo de un recurso planteado precisamente contra un Auto dictado por este proveyente cuando era titular del Juzgado núm. 4 de Madrid. En ese sentido lo han entendido las SSTC 19/1988 y 105/1988.

4. El Fiscal general del Estado, en sus informes a las distintas cuestiones de inconstitucionalidad, interesa del Tribunal que se declare que el art. 1.435, penúltimo párrafo, de la L.E.C., no es contrario a la Constitución.

Tras examinar las disposiciones que forman el antecedente del precepto cuestionado (Orden ministerial de 21 de abril de 1950 y Real Decreto 2.680/1982, de 15 de octubre), y de manifestar que el pacto de liquidez fue declarado válido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de la DGRN antes de que fuera introducido en nuestro ordenamiento jurídico, expone su contenido. El precepto tiene su fundamento en la libertad de pacto, que en nuestro ordenamiento no tiene más limitaciones que las derivadas de la Ley, de la moral y del orden público (art. 1.255 C.C.). La libertad es uno de los valores superiores según el art. 1.1 de la Constitución, que como principio general autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas las actividades que la Ley no prohíba o cuyo ejercicio no se subordine a requisitos o condiciones determinadas (STC 23/1984). En la libertad debe entenderse comprendida la libertad de pacto o autonomía negocial, que es el fundamento de las relaciones jurídico privadas.

Fronte a la afirmación de que el art. 1.435 vulnera el art. 14, porque permite que en el juicio ejecutivo el actor acredite la liquidez de la deuda mediante certificación expedida por él, reservando esa facultad sólo a las entidades que menciona, el Fiscal significa que la situación jurídica de las entidades de crédito, ahorro y financiación, cuya actividad económica se desarrolla con fines sociales específicos, y se encuentra regulada e intervenida en ciertos aspectos por el Estado, no es equiparable a la de las demás personas. Por lo que el legislador puede regular de manera diferente esa actividad financiera en todas sus facetas o momentos de desarrollo, incluso a la hora de hacer efectivo el crédito por vía judicial en procedimiento ejecutivo. El negocio de fijación concertado en la póliza también encuentra su justificación en las peculiaridades del préstamo mercantil, realizado por entidades especialmente dedicadas al comercio de préstamos.

No se alcanza a ver cómo incide el razonamiento de que el pacto de liquidez supone una inversión de la carga de la prueba, y que las normas procesales son de orden público y de imposible pacto en contrario, en el principio de igualdad, hasta el punto de instar la nulidad de la voluntad popular encarnada en la norma postconstitucional. Por otra parte, no faltan razones para sostener que el art. 1.435, penúltimo párrafo, de la L.E.C. incorpora, más que un caso de inversión convencional de la prueba, una norma de autorización para que en los contratos mercantiles de préstamo concertados con las entidades de crédito se incorpore un pacto, generador de un negocio jurídico de fijación para asegurar el desenvolvimiento de una relación jurídica ya nacida -el contrato de préstamo-, deter-

minando la liquidez y cuantía del crédito para que surta su eficacia en el proceso ejecutivo.

En relación con las supuestas infracciones del art. 24.1 y 2 C.E., que son desarrolladas en términos de desigualdad entre los participantes del proceso por lo que los argumentos deben entenderse embebidos en el art. 14 C.E., el Fiscal General del Estado no discrepa de las afirmaciones judiciales de que el despacho de la ejecución y el embargo se producen si no se paga una cantidad líquida resultante de las manifestaciones de la parte actora, sin que la intervención del fedatario mercantil evite la indefensión del deudor, por no entrañar comprobación de las partidas. Pero esta situación tiene un fundamento jurídico que no es posible desconocer, consistente en el acuerdo previo entre la entidad acreedora y el deudor, que determina el nacimiento de un negocio de fijación con el efecto de sustituir una situación incierta por otra cierta, fijando en determinado momento el quantum de la operación de crédito a fin de que la póliza adquiera plena eficacia ejecutiva. El dogma de la autonomía de la voluntad, que proclama el art. 1.255 C.C., hace posible que se realice extrajudicialmente la integración del título y la fijación de la cantidad líquida, sin que ello pueda suponer vulneración del art. 24.1 C.E.

Además, la liquidez de la deuda se obtiene no sólo por la certificación expedida por la entidad de crédito, sino mediante la intervención de fedatario mercantil, que supone la realización de operaciones y comprobaciones de naturaleza contable y financiera por quien no ha sido parte en el contrato de préstamo. Es preciso puntualizar también que la liquidez de la deuda no se sitúa en el proceso, sino fuera de él, en virtud del pacto previamente concertado para determinar la deuda y que adquiera eficacia ejecutiva, en términos que se ajustan a las exigencias del art. 1.273 C.C., y que no supone dejar el cumplimiento del contrato a la libre decisión de uno de los contratantes, contra la prohibición que establece el art. 1.256 C.C.

No hay privilegio en favor de las entidades de crédito, tanto por la peculiar característica del préstamo en pólizas intervenidas por fedatario, como por el rigor con que es exigida su contabilidad, como por el meticuloso control al que están sometidas por la Administración pública. Toda la actuación de bancos y otras entidades de crédito está sometida a inspección y control y subordinada a la política de créditos y dividendos, con inspección sobre balances y las cuentas de pérdidas y ganancias, y respaldada con graves sanciones que pueden llevar hasta la exclusión del registro de bancos. Los demás acreedores no se encuentran sometidos al mismo grado de control e intervención. La cual no es ajena a la finalidad de proteger a los usuarios y clientes, acentuada especialmente por la Ley 26/1988, desarrollada en este aspecto por la Orden ministerial de 12 de diciembre de 1989.

Por otra parte, el nacimiento del título ejecutivo no se deja al arbitrio de una de las partes. Este es creado cuando ambas conciertan el contrato de préstamo, y suscriben de común acuerdo la correspondiente póliza. El pacto de liquidez se incorpora a ella, pero no con eficacia constitutiva, sino simplemente como un medio convencional de tutela del derecho de crédito ya nacido, a fin de facilitar su efectividad en vía judicial en caso de que el deudor incumpla su deber de restitución, actuando por tanto sólo cuando se lesiona el derecho de crédito incumpliendo lo pactado, y de forma menos agresiva que otros medios legales como pueden ser las acciones subrogatoria y revocatoria o paulana, reconocidos en el art. 1.111 C.C.

En relación con el art. 51.1 C.E., el Fiscal razona que la protección de los consumidores y usuarios se obtiene mediante las leyes y disposiciones que desarrollan ese mandato constitucional. La Ley 26/1984, de 19 de julio, regula con detalle los requisitos que debe-

rán cumplir las cláusulas, condiciones o estipulaciones que con carácter general se apliquen a la oferta, promoción o venta de productos o servicios, incluyendo las exigencias de concreción, claridad, sencillez, buena fe y justo equilibrio de las prestaciones (art. 10), que rigen sin duda los negocios jurídicos en que se materializan operaciones de crédito. Lo cual no supone, empero, la eliminación de la voluntad privada autónoma. Igualmente, toda la legislación y otras disposiciones relativas a las entidades de crédito responde a esta idea de protección de los legítimos intereses de sus clientes, estableciendo obligaciones y límites en las actividades contractuales de estas entidades, además de un intenso control de la Administración.

Pero esta legislación no ha puesto en entredicho la validez del pacto sobre liquidez de la deuda, incorporado al art. 1.435 L.E.C. por la Ley 34/1984, en fechas inmediatamente posteriores a la aprobación de la Ley 26/1984, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios. Allí se armonizaron los intereses de las dos partes de las operaciones de crédito, aceptando la enmienda de un grupo parlamentario que insistió en la necesidad de reforzar la posición jurídica del deudor, cuyo derecho quedó protegido por la voluntad popular mediante la intervención del fedatario mercantil.

5. El Abogado del Estado, en sus alegaciones en los distintos procesos acumulados, sostiene la constitucionalidad del art. 1.435, penúltimo párrafo, primer enunciado, L.E.C.

En primer lugar, entiende que no hay privilegio que infrinja el art. 14 C.E. El concepto de privilegio, a la luz de nuestra Constitución, lleva inherente la nota de arbitrariedad; cualquier trato de favor que el legislador (o incluso el propio constituyente: STC 90/1985, fundamento jurídico 6.º) establezca para una categoría limitada de sujetos jurídicos requiere una justificación teleológica congruente con la C.E. Desde esta perspectiva, el art. 1.435 puede ser perfectamente justificado. La primera frase de su penúltimo párrafo singulariza a una categoría de acreedores mediante una enumeración descriptiva, que viene a coincidir con la definición legal de entidad de crédito contenida en las leyes vigentes (Real Decreto legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, art. 1.1, y Ley 26/1988, de 29 de julio, art. 39.3). A la vista de la definición que contenía el precepto mencionado en su pristine dicción, la actividad de intermediación financiera, que orienta flujos de ahorro a su aplicación, está reservada a las entidades de crédito (cf. art. 28.2 de la Ley 26/1988, así como el art. 38 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, los arts. 9 a 12 y 21 a 24 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, y los arts. 1 y 5 del Real Decreto 896/1987, de 28 de marzo). La intermediación financiera constituye un género de tráfico cuya peculiaridad ha sido reconocida legislativamente, y que exige determinaciones del legislador que respondan adecuadamente a sus particulares problemas. Así, v.gr., para la entidad de crédito los incumplimientos de sus deudores típicos (-impagados-) tienen mucha mayor trascendencia que para otro tipo de empresario; si una de estas entidades no puede recuperar sus impagados en tiempo y cuantía razonables, no es fácil que mantenga, precisamente, su crédito. Pero sus operaciones pasivas llevan aparejada la obligación de restitución, y la disminución de su crédito podría causar retiradas en masa de fondos depositados o cedidos, amenazando así la estabilidad del sistema financiero. En nada contradice a la Constitución que el legislador se proponga conceder a estas entidades medios especialmente eficaces para ejecutar a sus deudores por operaciones activas típicas de su tráfico, que se instrumentan en su práctica totalidad mediante los contratos mercantiles que contempla el art. 1.429.6 L.E.C.

Por añadidura, este trato jurídico especial no atende solamente a los rasgos subjetivos del tipo de acreedor. Junto a ello debe te-

nerse en cuenta el tipo de contrato que sirve de título al derecho de crédito: Apertura de crédito en cuenta corriente, descuento en cuenta corriente y otros contratos mercantiles instrumentados mediante una relación de cuenta corriente bancaria. El art. 1.435, penúltimo párrafo, primera frase, L.E.C., no abarca cualesquiera derechos de crédito de que sean titulares los bancos y otras entidades crediticias, ni tampoco los contratos mercantiles bancarios. Deben estar formalizados en tipos tasados de documentos públicos e implicar la existencia de una situación de cuenta corriente entre las partes. Y no puede tacharse de caprichoso o irrazonable que el legislador haya decidido fomentar determinados tipos de contratos crediticios, persuadido de su importancia para la economía nacional, en cuanto suponen formas de financiación más funcionales y ventajosas que sus posibles alternativas (v. gr., el préstamo, o la apertura simple o por caja).

Tampoco puede decirse que el precepto cuestionado falte una proporción razonable entre el fin perseguido (facilitar el despacho de la ejecución) y el medio utilizado: Permitir a la Entidad certificar la cantidad exigible, cuando así se hubiere convenido y se aporte un documento fehaciente que acredite que la liquidación se ajusta a lo convenido y que coincide con el saldo en cuenta. Con ello se facilita la admisión de la demanda ejecutiva y, por tanto, el recobro del impagado por vía judicial, sin mermar por ello las garantías procesales constitucionalizadas del demandado, según se verá luego. Sin que sea suficiente una mera comprobación de que existe un régimen especial, distinto del común, pues se encuentra justificada en términos proporcionados (STC 4/1988, fundamento jurídico 5.º).

Acercas del concepto de liquidación, el Abogado del Estado alega que los Autos que han dado por evidente que sólo constituye una verdadera liquidación la que se efectúa con intervención de las dos partes han incurrido en la petición de principio que achacan al art. 1.435.4 L.E.C. El constituyente no ha empleado un concepto auténtico de liquidación que imponga un límite al legislador, por lo que dicho concepto debe obtenerse por elaboración dogmática de los datos jurídicos positivos, incluido el precepto cuestionado. El parámetro de las normas es la propia Constitución, no determinadas categorías dogmáticas apriorísticas (STC 150/1991, fundamento jurídico 3.º). Por lo que para enjuiciar el ajuste al art. 14 C.E. de la norma cuestionada es fuerza prescindir de lo que es o no es una auténtica liquidación.

Por consiguiente, no puede conceptuarse privilegio contrario a la Constitución el que el legislador ha dado a las Entidades de crédito, ahorro y financiación en relación con cualquier otro acreedor, aunque lo sea por contratos mercantiles, que es el término de comparación que parece haber sido tenido en mente.

Lo mismo cabe decir desde la perspectiva del art. 24.1 C.E. (tal como ha sido interpretado por las SSTC 72/1982, 93/1984 y 191/1987), cuando el término de comparación es el deudor en cuanto parte demandada del juicio ejecutivo. Con carácter previo al desarrollo de esta tesis, el Abogado del Estado recuerda que el actual art. 31 del Código de Comercio (Ley 19/1989, de 25 de julio, corresponde al antiguo art. 47 C.Com., que había sido reformado por la Ley 16/1973, de 21 de julio) permite que el Juez pueda conceder muy distinta apreciación a una contabilidad llevada con esmero y rigor técnico que a otra con deficiencias, conforme a las reglas generales del Derecho (STS de 12 de febrero de 1982 y de 7 de octubre de 1986). Al art. 1.435.4 L.E.C., razonablemente interpretado no puede imputársele que fuerce al ejecutado a probar hechos negativos. Si hubiera una serie de discrepancias fácticas entre las partes del juicio ejecutivo, la prueba de que el ejecutado dispuso de cierta cantidad o de que existe documento que se ne-

goció y abonó en cuenta (es decir, que los contratos bancarios se ejecutaron realmente o comenzaron realmente a ejecutarse) correspondería a la Entidad de crédito ejecutante. En efecto, aquellos hechos serían constitutivos de la pretensión (SSTS de 25 de abril de 1990 y de 25 de octubre de 1990), y sobre ellos, la Entidad de crédito dispondría de los elementos de prueba: en materia de reparto de la carga probatoria no se trata de aplicar «unos principios inflexibles, sino atender a la naturaleza del debate, la disponibilidad y la realidad de la prueba» (SSTS de 23 de septiembre de 1986, de 24 de abril de 1987, de 29 de mayo de 1987, de 15 de junio de 1988). En todo caso, la primera frase del penúltimo párrafo del art. 1.435 L.E.C. no tiene que ser interpretada forzosamente como portadora de una suerte de presunción *iuris tantum* de exactitud de la certificación bancaria. El precepto es una regla sobre liquidez: Precisa en qué condiciones se tendrá por líquida una cantidad reclamada, al solo efecto de despachar la ejecución o negar el despacho. No merma un ápice las facultades del Juez para apreciar a quién se les sigue las consecuencias desfavorables de no levantar la carga de probar lo que le incumbía. Si el ejecutado niega, con mínima verosimilitud, haber dispuesto de la cantidad acreditada y la Entidad de crédito, para quien tan sencillo es probar que sí hubo disposición, no lo prueba, nada impide al Juez considerar improbadada la disposición, diga lo que diga la certificación de la Entidad, precisamente porque proviene, pese al «documento fehaciente» de parte interesada.

Asimismo subraya que el penúltimo párrafo del art. 1.435 L.E.C. representa ante todo una regla relativa al despacho de la ejecución, esto es, a la admisión de la demanda ejecutiva. De él se desprende con claridad que: i) el recto cumplimiento del precepto cuestionado es carga que pesa sobre la Entidad demandante, incluida la exigibilidad y la liquidez de la cantidad (art. 1.467.2 L.E.C.); ii) el Juez —*ex officio*— controla la regularidad en el cumplimiento de lo dispuesto por el precepto cuestionado (art. 1.440.3 L.E.C.); iii) al deudor ejecutado le cabe oponerse y alegar el incumplimiento, o el defectuoso cumplimiento, de lo dispuesto en dicho precepto, pudiendo pedir el recibimiento a prueba y proponer la que estime oportuna para demostrar lo bien fundado de su oposición. En fin, el deudor ejecutado tiene siempre abierto el juicio declarativo ordinario en los términos del art. 1.479 L.E.C. y jurisprudencia que lo interpreta.

De todo ello se impone la conclusión de que no puede decirse en absoluto que el precepto cuestionado introduzca una desigualdad constitucionalmente impensable entre las partes procesales. El Auto 10/1984, fundamento jurídico 2.º, se limitó a afirmar que las cuestiones relativas a la debida integración del título ejecutivo no trascienden del campo de la legalidad ordinaria. Y de la importante jurisprudencia recaída sobre el procedimiento sumario de ejecución hipotecaria, donde se reitera que no viola el art. 24 C.E., se deducen numerosas razones que justifican la norma (SSTC 41/1981, fundamentos jurídicos 5.º a 7.º; 64/1985, fundamento jurídico 2.º, y 46/1986, fundamento jurídico 3.º, así como los AATC 291/1984, fundamento jurídico 2.º; 30/1985, fundamento jurídico 3.º; 784/1986, y 373/1987, fundamento jurídico 2.º).

Adaptando esta jurisprudencia al caso presente, y aun reconociendo que es cierto que en el supuesto del art. 153 L.H. se le da al deudor hipotecado la posibilidad de oponerse alegando error o falsedad antes de iniciar la ejecución, lo que muestra una mayor preocupación por ofrecer al deudor la posibilidad de impedir que las Entidades de crédito abusen de una facultad adquirida, si, *ex contractu*, pero desde una posición de evidente superioridad las más de las veces (art. 51.1 C.E. y arts. 7 y 10 de la Ley 26/1984, de 19 de julio), no se puede decir que la solución del penúltimo párrafo del art. 1.435 L.E.C. sea inconstitucional. El precepto muestra más

preocupación por asegurar el despacho de la ejecución, pero no por eso desigual hasta lo constitucionalmente ilícito la posición del deudor ejecutado, atendida la estructura y la lógica interna del «juicio ejecutivo».

Es cierto que se reconoce a una de las partes, la demandante, la facultad de determinar el quantum de la ejecución con el fin de facilitar su despacho. Pero:

a) El deudor ha consentido previa y expresamente este sistema de determinación unilateral, siendo plenamente trasladables las consideraciones del fundamento jurídico 7.º de la STC 41/1991. Por otro lado, es de señalar que propiamente el título ejecutivo es la escritura pública o la póliza intervenida; dentro de él se incluye la estipulación, voluntariamente pactada, sobre cómo determinar la cantidad exigible. Lo que hace el legislador es condicionar la eficacia de esa estipulación a la adición de una documentación fehaciente. Cualesquiera deudores y acreedores que no sean Entidades de crédito pueden formalizar en escritura pública (art. 1.429.1 L.E.C.) pactos lícitos sobre liquidación; si los límites de la autonomía privada y el alcance de los poderes del Juez no impidieran la validez de este tipo de pactos que excluyen la previa intervención del deudor en la liquidación de las deudas, el precepto legal cuestionado parecería bajo una luz distinta: Un dispositivo de garantía impuesto por el legislador a favor de los clientes de las Entidades de crédito.

b) La certificación la expide una Entidad que suele llevar su contabilidad en forma más perfecta y exacta que otros empresarios, que está sujeta a normas oficiales cuyo cumplimiento vigila el Banco de España especialmente (art. 48.1 de la Ley 26/1988; Orden de 31 de marzo de 1989, y Circular del Banco de España 4/1991, de 14 de junio), y que tendrá por lo general interés en que sus certificaciones sean exactas y estén libradas regularmente, de manera que se minimice el riesgo de que el Juez deriegue el despacho de la ejecución o el deudor pueda oponer excepciones o motivos de nulidad que prosperen. Desde luego no cabe aceptar que se otorgue un valor probatorio y privilegiado a la contabilidad de las Entidades de crédito por comparación con otros empresarios, atendido el actual art. 31 C.Com. (anterior art. 47). El precepto cuestionado contiene una regla sobre liquidez de la deuda, no un criterio de valoración probatoria vinculante para el Juez.

c) Para prevenir abusos o errores, el legislador exige que la cantidad conste en un documento fehaciente que acredite que la operación de cálculo (=liquidación-) se ha practicado en la forma pactada y que el saldo coincide con el de la cuenta abierta al deudor. El legislador atribuye aquí a los Tribunales un ancho margen de interpretación para determinar quién y cómo debe expedir este documento fehaciente, cuál debe ser su contenido y qué ha de exigirse para entender suficientemente acreditada la correcta realización de la liquidación y la coincidencia del saldo. Una interpretación adecuada de este requisito, presidida por las exigencias que dimanarían del art. 24.1 C.E., permitiría prevenir errores y abusos antes de despachar la ejecución tan eficazmente como pueda hacerlo el sistema de (posible) oposición previa del deudor, previsto en el art. 153 L.H.

d) Por último, el precepto cuestionado no limita las posibilidades de defensa que le caben al deudor dentro de la peculiar estructura del juicio ejecutivo: El incumplimiento o cumplimiento defectuoso de lo que dispone el art. 1.435.4 L.E.C. puede atacarlo perfectamente el deudor ejecutado en una posición prácticamente igual a la de otro deudor demandado; quedándole al final abierto el juicio ordinario en los términos del art. 1.479 L.E.C. y jurisprudencia que lo interpreta.

El art. 1.435.4 L.E.C. tampoco infringe el art. 24.2 C.E., en el inciso que declara el derecho a un proceso con todas las garantías. La norma no redundaría en la efectiva infracción de las garantías procesales constitucionalmente previstas, causando indefensión o privando de otra manera al afectado de tales garantías (STC 58/1969), perteneciendo por completo a la esfera de competencias de la jurisdicción ordinaria el juicio sobre la pertinencia de las pruebas y sobre su alcance y virtualidad (STC 142/1987). El art. 1.435 L.E.C. no impide la contradicción y, desde luego, deja incólume la posibilidad que el deudor demandado tiene de acudir al juicio ordinario conforme prevé el art. 1.479 L.E.C.

El precepto cuestionado no descide en nada de la lógica del proceso monitorio documental. Con ciertas cautelas y garantías, el legislador permite que mediante pacto el acreedor pueda realizar su acto de integración documental, de manera parcial (pues precisa la preexistencia de escritura o póliza, y además, el documento fehaciente estudiado), acto que queda sometido a control judicial *ex officio* antes del despacho de la ejecución, y tras oír la oposición del ejecutado después de haberla despachado. Por lo que no cabe hablar de que el precepto sea inconstitucional, a la luz del art. 24 C.E.

En cuanto al art. 51.1 C.E., el Abogado del Estado discrepa frontalmente de los razonamientos que motivan los Autos judiciales que lo entienden vulnerado.

En primer lugar, no acepta las premisas que sostienen el razonamiento de inconstitucionalidad. Nuestra Constitución no conoce la categoría formal «derechos económicos y sociales». En particular, el art. 51.1 no consagra ninguna suerte de derecho económico y social; formula simplemente un mandato a los poderes públicos y lo eleva a «principio rector de la política social y económica», que es, como se sabe, la denominación del capítulo III del título I de la C.E., en el que se alberga dicho artículo. Los principios rectores «deben orientar la acción de los poderes públicos», pero «no generar por sí mismos derechos judicialmente actuables» (STC 36/1991), como resulta del art. 53.3 C.E. Al no atribuir el art. 51.1 un derecho subjetivo accionable judicialmente, está de más indagar cuál pueda ser el contenido esencial del inexistente derecho. Por otro lado, es claro que el art. 53.1 ha limitado el contenido esencial resistente al legislador, que éste entiende el deber constitucional de respetar, a los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título I. Extender interpretativamente la garantía del contenido esencial a los principios rectores entrañaría una importante mutación o cambio constitucional, dudosamente dentro de la jurisdicción de este Tribunal.

En segundo lugar, y aun no siendo necesario, el Abogado del Estado señala lo que a su juicio son debilidades en el desarrollo de la argumentación judicial: a) No se puede equiparar la cualidad de cliente de una Entidad de crédito con la de consumidor o usuario. La Ley 26/1984, de 19 de julio, ha adoptado un concepto legal restrictivo: El «destinatario final» (arts. 1.2 y 3); por lo que los clientes de las Entidades de crédito que adquieran bienes o servicios en el marco de actividades empresariales o profesionales quedan excluidos del ámbito de la protección de los consumidores, a pesar de que numerosos contratos mercantiles bancarios instrumentados en cuenta corriente son realizados por la Entidad de crédito con otros empresarios. Empleando un concepto más amplio, la Ley 26/1988, no citada por el Juez cuestionante, refiere la protección que dispensa a «la clientela» de las Entidades de crédito (art. 48.2, desarrollado por la Orden de 12 de diciembre de 1989 y la Circular del Banco de España 7/1990, de 7 de septiembre), en donde se encuentran normas que pueden tener interés para la interpretación y aplicación del precepto legal cuestionado, que son

invocadas exclusivamente para demostrar que los intereses de la clientela bancaria sí han sido considerados por la legislación vigente, contra lo que parecen sugerir algunos Autos de planteamiento. b) Tampoco está bien trabado el lazo anudado entre el art. 1.435 L.E.C. y el problema de las limitaciones legislativas a las condiciones generales de la contratación, pues aquí se limita a exigir que el pacto de liquidez conste en el título ejecutivo (escritura, póliza intervenida) que documente el contrato mercantil, haciendo abstracción de si dicha estipulación refleja una condición general o es obra singular de la negociación entre las partes. Por lo que no cabe sostener su nulidad en virtud de razones ajenas a su propio tenor, ya que la inconstitucionalidad se predica de la imposición de las condiciones generales, y no existe un enlace jurídicamente necesario (no importa cuál sea su frecuencia de hecho) con el art. 1.435.4 L.E.C.

Finalmente, se observa que las concretas infracciones del art. 51.1 C.E. que se imputan al precepto cuestionado son las mismas que se trataron al examinar las pretendidas infracciones de sus arts. 14 y 24.1 C.E., por lo que aquéllas no serían más que vulneraciones puramente consecuenciales y sin autonomía ni Entidad propia.

6. Por providencia de 5 de febrero de 1992 se acordó fijar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 de febrero siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El precepto cuestionado en el presente proceso constitucional, que se contiene en el art. 1.435, párrafo cuarto, primera frase, según la redacción introducida por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, de Reforma Urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil (L.E.C.), establece lo siguiente:

«Si en los contratos mercantiles otorgados por Entidades de crédito, ahorro y financiación, en escritura pública o en póliza intervenida de conformidad con lo dispuesto en el número 6 del art. 1.429 de esta Ley se hubiere convenido que la cantidad exigible en caso de ejecución será la especificada en certificación expedida por la Entidad acreedora, aquélla se tendrá por líquida siempre que conste en documento fehaciente que acredite haberse practicado la liquidación en la forma pactada por las partes en el título ejecutivo y que el saldo coincida con el que aparece en la cuenta abierta al deudor.»

A) El art. 1.429 de la L.E.C., que encabeza los preceptos reguladores del «juicio ejecutivo», enumera taxativamente los títulos que tienen aparejada ejecución y en los que deberá fundarse la acción ejecutiva. Entre ellos se incluyen las pólizas originales de contratos mercantiles, debidamente firmadas y certificadas en los términos que detalla su núm. 6.º. El art. 1.435, por su parte, subordina la acción ejecutiva a que haya vencido el plazo para el cumplimiento de la obligación reflejada en el título y a que éste tenga por objeto una cantidad líquida que exceda de 50.000 pesetas. La observancia de lo dispuesto en estos artículos (y concordantes de la Ley procesal civil) se garantiza mediante la sanción legal de nulidad. Cuando el título no tuviere fuerza ejecutiva, ya por defectos extrínsecos, ya por no haber vencido el plazo o no ser exigible la obligación, o ser ilíquida (art. 1.467.2.º L.E.C.), el Juez ha de declarar la nulidad del juicio (art. 1.473.3.º).

La «denegación de la ejecución» puede ocurrir en dos momentos distintos: En fase de admisión y en fase de Sentencia (arts. 1.440 y 1.473, respectivamente). En el primer caso, sin dar audiencia al demandado y tras examinar la demanda, el título ejecutivo y

los documentos presentados con ella, el Juez denegará la ejecución *in limine litis*. En caso de que se hubiere despachado la ejecución, si el Juez apreciare posteriormente la inexistencia, nulidad o falta de fuerza ejecutiva del título, debe dictar Sentencia en la que se declare la nulidad del juicio. Esta declaración, lo mismo que los restantes fallos posibles a esta altura del proceso (seguir la ejecución adelante, haber o no lugar a pronunciar Sentencia de remate), puede ser realizada por el Juez en dos circunstancias diversas, que desde ahora conviene resaltar. Pues así como el despacho o la denegación de la ejecución (ex art. 1.440) habrán de ser adoptados «sin prestar nunca audiencia al demandado», la Sentencia ejecutiva sólo puede ser pronunciada previa audiencia, a cuyo objeto es elemento esencial la debida citación del deudor (arts. 1.459 y 1.460). Si el deudor debidamente citado de remate no comparece en el proceso, se leván sin más los autos a la vista del Juez para que dicte Sentencia con citación sólo del acreedor (art. 1.462). Lo mismo ocurre si, personado el deudor, no formaliza la oposición en tiempo, aunque también resulte citado para Sentencia (art. 1.463, párrafo tercero).

Por el contrario, si el deudor se persona en los autos por medio de Procurador y se opone a la acción ejecutiva, formulando alguna de las alegaciones que tasán los arts. 1.464, 1.466 y 1.467, se abre una sucinta fase contradictoria, con posibilidad de prueba y de vista oral, en el modo que regulan los arts. 1.463, 1.466 y 1.472.

Si el título ejecutivo determina el nacimiento de una obligación vencida, exigible y líquida, si no adolece de defectos extrínsecos que conlleven la pérdida de su fuerza ejecutiva, y si tanto el título como la obligación no fueren nulos, el juicio ejecutivo puede desplegar sus efectos normales. Una vez admitida la demanda e incoado el proceso (art. 1.440) se procede al embargo de los bienes del deudor suficientes para cubrir la cantidad por que se haya despachado la ejecución y las costas, salvo pago o consignación en el acto al ser requerido de pago (arts. 1.442, 1.446 y concordantes); y previo, en su caso, el incidente de oposición promovido por el demandado que comparezca, el Juez debe dictar Sentencia; la cual, salvo nulidad del juicio y dando por supuestas la validez y la ejecutividad del título (núms. 1 y 2 del art. 1.467) deberá disponer que siga adelante la ejecución, a menos que se estime alguna de las excepciones o defensas alegadas por el demandado (art. 1.473, en relación con los arts. 1.464 y 1.466). No está de más recordar, asimismo, que, aun cuando se ordene seguir la ejecución adelante, la Sentencia de remate debe expresar la cantidad que ha de ser pagada al acreedor, de suerte que si aquella cantidad fuera inferior a la reclamada en la demanda no se impondrán las costas del proceso al demandado que hubiere efectuado consignación (art. 1.474, párrafo primero).

La Sentencia de remate, una vez firme o cumplidos los requisitos de la ejecución provisional, se lleva a efecto por la vía de apremio (arts. 1.481 y siguientes), pero no producirá la excepción de cosa juzgada, quedando a salvo su derecho a las partes para promover el ordinario sobre la misma cuestión (art. 1.479).

B) Como puede advertirse, la finalidad perseguida por el párrafo cuarto del art. 1.435 L.E.C., dentro del contexto normativo en que se regula el juicio ejecutivo y que sucintamente se acaba de describir, consiste en resolver el problema que plantean aquellos contratos mercantiles que, habiendo sido documentados en una forma que les permitiría obtener legalmente fuerza ejecutiva (ya en escritura pública, ya en póliza firmada por las partes e intervenida por un fedatario mercantil, con arreglo al art. 1.429.6.º L.E.C.), las obligaciones que de ellos dimanar tienen, sin embargo, un contenido que les impide desplegarla por falta de liquidez. El problema se resuelve mediante un singular procedimiento de determinación

de la cantidad líquida o exigible que permite la ejecución de los títulos en que se documentan tales contratos mercantiles de préstamo con apertura de cuenta corriente al deudor. Los órganos judiciales que han promovido el presente proceso de inconstitucionalidad entienden que el precepto legal cuestionado podría ser contrario a los arts. 14, 24 y 51 de la Constitución, por los motivos recogidos en los antecedentes de esta Sentencia. Ningún reparo oponen, en cambio, al citado art. 1.429.6., del que en directa relación trae causa el precepto cuya constitucionalidad se discute.

2. Nada habrá de decirse aquí sobre la utilidad que tales modalidades de apertura de crédito en cuenta corriente ofrecen en el tráfico mercantil ni sobre las ventajas financieras y de disponibilidad que suponen para los comerciantes y clientes en general de las Entidades financieras. Y tampoco es tarea de este Tribunal censurar o combatir los posibles abusos o irregularidades que en la ejecución de tales contratos puedan eventualmente cometer las citadas Entidades en su condición de acreedoras. Pero sí debemos afirmar desde un principio que el llamado pacto de liquidez que se contempla en el art. 1.435 L.E.C. no determina en modo alguno las desmesuradas consecuencias probatorias que dan por supuestas los órganos judiciales que cuestionan su constitucionalidad. Su párrafo cuarto no dispone que la certificación expedida por la Entidad acreedora, en la que se especifica la cantidad exigible de acuerdo con el saldo que aparezca en la cuenta abierta al deudor, sea tenida por verdadera, sino que se limita a declarar que la cantidad exigible, una vez especificada por la Entidad acreedora en la forma pactada en el título ejecutivo, «se tendrá por líquida». Que la Ley establezca que la cantidad reclamada es líquida para poder despachar la ejecución no significa que presuma que es cierta o verdadera, puesto que, como ya tuvimos ocasión de señalar en el ATC 541/1984, tanto en el juicio ejecutivo como en el juicio ordinario que a éste pueda suceder todas las pruebas documentales dimanantes de cualquiera de los sujetos del proceso tienen igual fuerza y no hay ninguna que merezca la calificación de prueba privilegiada.

Existe en este punto una evidente diferencia entre el precepto legal y su antecedente normativo, la Orden ministerial de 21 de abril de 1950 a la que aluden todos los participantes en este proceso constitucional. Esta Orden, que extendió a la banca privada el privilegio otorgado dos años antes al Banco de España, contenía dos normas netamente diferentes. El actual art. 1.435 L.E.C. es heredero directo de la incluida en el art. 2 de la Orden de 1950, pero no recoge la norma de su art. 1, que era la que permitía que se pactase que la determinación del saldo del crédito, por parte de la entidad acreedora, «hará fe en juicio y surtirá todos los efectos legales pertinentes, y a ella se someterá el deudor, los fiadores y los avalistas, si los hubiere».

En claro contraste con dicho precepto, nada hay en el precepto legal aquí cuestionado que excepcione la aplicación de las reglas generales sobre prueba de las obligaciones, incluidas las que reparten la carga de la prueba a partir del art. 1.214 del Código Civil, o las que especifican el valor y fuerza probatorias que despliegan los documentos privados, tanto en general (art. 1.228 del Código Civil), como en relación con los libros y documentos contables de los empresarios (regulado antes por el art. 47 y concordantes del Código de Comercio, y en la actualidad por su art. 31 y concordantes, según la redacción de la Ley 16/1985, de 25 de julio). No cabe, por tanto, compartir la opinión, expresada en varios de los autos judiciales, de que el art. 1.435 L.E.C. viene a exigir al demandado una prueba imposible o diabólica, lo que, si así fuera, ciertamente la causaría indefensión por no poder justificar procesalmente sus derechos e intereses legítimos mediante el ejercicio de los medios probatorios pertinentes para su defensa (SSTC 4/1982, fundamento jurídico 5.º; 95/1991, fundamento jurídico 3.º; y 227/1991, *in toto*).

3. Es bien cierto que, como señalan los juzgadores civiles, la certificación emitida por la entidad financiera expresará el saldo que presente la cuenta el día en que haya sido cerrada, tras cancelar el crédito y resolver el contrato por considerarlo incumplido por parte del cliente. Dicho saldo resultará de una serie de operaciones matemáticas, efectuadas por la entidad de acuerdo con los datos que figuren en las partidas del «debe» y del «haber» de su propia contabilidad. Tales asientos contables reflejan las variaciones patrimoniales experimentadas por la entidad como consecuencia de operaciones sucesivas. Algunas de tales operaciones habrán sido realizadas por ella misma, como las entregas de dinero al cliente o a quien éste haya designado, mediante cheques, letras de cambio u otros documentos mercantiles, o también, el cargo o abono de los intereses por ella calculados en contra o a favor del titular de la cuenta corriente. Otras operaciones, aunque reflejadas en la contabilidad de la entidad de crédito, habrán sido llevadas a cabo por el cliente: señaladamente, la entrega de sumas de dinero u otros medios de pago para la amortización de las cantidades prestadas o el abono de los correspondientes intereses. Todas estas operaciones serán formalizadas en una pluralidad de documentos, distintos a los libros de contabilidad, por lo que en caso de controversia sobre la realidad, fecha, cuantía, o cualquier otro extremo relevante de las operaciones entrelazadas en la cuenta corriente, son susceptibles de prueba sin dificultades especiales. Prueba cuya carga recaerá, ora sobre la entidad financiera acreedora, ora sobre su cliente, de conformidad con las reglas comunes, las cuales, como admite expresamente el Abogado del Estado, hacen que incumba a aquélla la acreditación de los hechos constitutivos de su pretensión, cuyos antecedentes documentales y demás elementos probatorios obran en su poder, y al demandado la de los hechos impeditivos, extintivos o excluyentes de la obligación (art. 1.214 Código Civil; STC 227/1991, fundamentos jurídicos 3.º y 5.º).

El párrafo cuarto del art. 1.435 L.E.C. no restringe la potestad judicial para recibir el pleito a prueba. Por el contrario, el art. 1.469 de la propia Ley procesal fuerza a abrir período probatorio cuando cualquiera de las partes del juicio ejecutivo lo pidiera, coartando así, en favor de las posibilidades probatorias de demandante y demandado, las facultades ordinarias del Juez para acordar lo que proceda (art. 550 L.E.C.). La norma cuestionada tampoco merma las facultades del Juez para valorar las pruebas practicadas, ni para apreciar a quién se le siguen las consecuencias desfavorables de no levantar la carga de probar lo que le incumbe. Tal y como afirma con razón el Abogado del Estado, si el cliente de la entidad niega con un mínimo de seriedad o verosimilitud la cuantía de la suma reclamada o incluso la existencia o la exigibilidad de la deuda, ni el art. 1.435 ni ningún otro precepto de la Ley de Enjuiciamiento Civil obligan al juzgador a dar por probada la deuda reclamada por la entidad acreedora. Como declaramos en la STC 118/1989, el Juez deberá adoptar en Sentencia alguno de los fallos reseñados en el art. 1.473 L.E.C., pero habrá de hacerlo con arreglo a los hechos que estime hayan quedado probados. De este modo, el Juez podrá fallar que siga la ejecución adelante, en los términos solicitados por el acreedor, si la oposición formulada por el deudor careciera de verosimilitud o si la entidad acreedora hubiera ofrecido una prueba suficiente de los hechos determinantes de su reclamación; pudiendo liberar del pago de las costas al demandado si la entidad de crédito hubiera incurrido en plus de petición, como dispone el art. 1.474, párrafo primero, L.E.C., cuya dicción no permite entender alteradas las reglas generales sobre carga de la prueba. Por el contrario, si el Juez estima que la existencia de la deuda o su cuantía exacta no han quedado acreditadas, puede fallar que no ha lugar a pronunciar Sentencia de remate o bien declarar, en su caso, la nulidad del juicio, con las distintas consecuencias en materia de costas previstas por el art. 1.474 L.E.C.

En consecuencia, la norma cuestionada no consagra un privilegio probatorio en favor de las entidades de crédito, que contraría el art. 14 de la Constitución, pues no invierte la carga de la prueba, ni otorga a la contabilidad de las mismas el carácter de documento público. Y tampoco priva al deudor de un proceso con todas las garantías probatorias, ni lo sume en indefensión por exigirle una pretendida prueba diabólica o imposible, lo que, si ocurriera, sería sin duda contrario a los apartados 1 y 2, del art. 24, de la Constitución.

4. Las afirmaciones anteriores descansan sobre la hipótesis de que el demandado se persone en el procedimiento y formule oposición, pues si así no fuera los autos son traídos en más trámite a la vista del Juez para Sentencia, y por consiguiente, sin recibir el proceso a prueba (arts. 1.462 y 1.463, *in fine*). Sobre esta posibilidad hacen hincapié varios de autos judiciales que resaltan tanto la indefensión del demandado en esta circunstancia como el cierre jurisprudencial del posterior juicio declarativo que permite el art. 1.479 L.E.C.

Desde la estricta perspectiva de la prueba en que ahora nos encontramos, la ausencia del deudor en el proceso, o su silencio, obliga a efectuar dos reflexiones sucesivas. Con carácter general, hay que decir, en primer término, que los principios que rigen esta situación no se apartan de los que son regla en los demás procesos: cuando en ellos se controvierten derechos disponibles por sus titulares, la dejación o el silencio por parte de éstos justifica que se produzcan consecuencias en el orden probatorio, las cuales pueden ser dispuestas directamente por la Ley bajo forma de ficta confesión (por ejemplo: art. 593 L.E.C.; art. 1.238 C.C.; arts. 88.2, 83 y 87.1 L.P.L) o bien ser deducidas por el juzgador, primero cuando aprecia cuáles son los hechos controvertidos y cuáles, por el contrario, son aceptados por las partes, y luego cuando, al determinar los hechos probados, valora de acuerdo con la sana crítica las pruebas practicadas. En los juicios declarativos ordinarios, la rebeldía del demandado civil no impide su desarrollo, ni su culminación mediante la correspondiente Sentencia (SSTC 184/1989 y 43/1986).

Los Juzgados de Sevilla anotan, sin embargo, que en los mencionados procesos ordinarios dicha Sentencia puede ser estimatoria o desestimatoria según que el demandante haya acreditado o no efectivamente los hechos constitutivos de su derecho. Es ello cierto, pero no puede olvidarse que en tales supuestos la declaración surtirá siempre efectos de cosa juzgada, sólo susceptibles de rescisión si concurriera alguna causa que justificara la audiencia al rebelde o la revisión de la Sentencia. Por el contrario, las Sentencias de remate dictadas en el juicio ejecutivo «no producirán la excepción de cosa juzgada» (art. 1.479 L.E.C.) y, en consecuencia, no impiden que en un posterior juicio declarativo puedan realizarse con plenitud pruebas sobre los hechos que no hubieran quedado probados en el juicio ejecutivo. Ello ofrece una justificación suficiente para que la Ley permita que el Juez falle favorablemente una demanda en la que se formulan pretensiones con apariencia de buen derecho, cuando el demandado no se toma siquiera la molestia de comparecer y de oponerse a aquélla. La veracidad de los hechos que no es controvertida por aquél a quien perjudican, atinentes a derechos sobre los que ostenta poder de disposición, no hay razón para que sea puesta en duda por los órganos jurisdiccionales al dispensar la tutela judicial que el art. 24 de la Constitución exige.

Donde estriba el peligro que los órganos judiciales han advertido es, obviamente, en la brevedad del plazo que la regulación vigente del juicio ejecutivo prevé para la personación del deudor -tres días, como regla general- y en la posibilidad de que la citación se lleve a cabo por edictos. Estos dos aspectos problemáticos,

pero colaterales al precepto cuya constitucionalidad está aquí cuestionada, se entrelazan con los que, referidos estricto sensu al objeto de este proceso, se analizarán más adelante desde la óptica del derecho a un proceso con todas las garantías. Baste por ello ahora con concluir que la norma legal cuestionada no surte por sí sola efecto probatorio alguno, por lo que mal puede invertir las reglas que distribuyen la carga de la prueba entre las entidades de crédito y sus clientes, ni exigir de éstos la prueba de hechos negativos, ni sumirlos en indefensión por la brevedad del plazo de prueba, cuya preclusión sin que se hayan propuesto o practicado las pruebas precisas para acreditar los hechos litigiosos redundará en perjuicio de la parte ejecutada o de la ejecutante, según proceda.

Nuestro juicio de constitucionalidad ha de ceñirse, pues, al efecto propio del precepto: permitir a los bancos y otras entidades financieras que realicen sus créditos a través del juicio ejecutivo. Efecto no otorgado cuando se esgrime un título ejecutivo sin que en el mismo se exprese la cantidad exacta reclamada, obstáculo éste que el art. 1.435 salva al autorizar que se pacte en el contrato que las certificaciones emitidas por dichas entidades de los saldos de las cuentas corrientes de sus deudores den lugar a la cantidad líquida exigible.

5. El examen del precepto cuestionado desde el prisma del principio de igualdad, que enuncia el art. 14 de la Constitución, debe hacerse tomando como término de comparación los demás acreedores que por no ser entidades de crédito, ahorro o financiación quedan excluidos de las posibilidades que abre el art. 1.435 L.E.C. Las diferencias de trato entre las entidades beneficiadas por esta disposición y sus deudores pueden ser analizadas mejor en el contexto del art. 24 de la Constitución, puesto que tales diferencias se reconducen, en definitiva, a las posiciones que como partes ocupan en el juicio ejecutivo (STC 180/1991, fundamento jurídico 4.º)

Es bien sabido que el art. 14 de la Constitución impide sólo las diferencias de trato legislativo que carezcan de justificación objetiva y razonable; así lo ha declarado este Tribunal en numerosas ocasiones (SSTC 22/1981 y 34/1981, 103/1983 y 166/1986, *inter alia*), y así lo recuerdan también los órganos judiciales que han planteado las presentes cuestiones de inconstitucionalidad. Los límites que comporta esta prohibición constitucional no niegan la libertad de configuración del legislador, que éste despliega singularmente cuando establece las normas de competencia y procedimiento que encauzan el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos (art. 117.3 de la Constitución; SSTC 3/1983, 123/1983, 15/1985, 99/1985 y 185/1990). Por ello, las Audiencias y Juzgados a quo no suscitan duda alguna acerca de la constitucionalidad del juicio ejecutivo, tal y como es regulado en el título XV del Libro II de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no obstante sus notorias especialidades respecto de los procedimientos declarativos ordinarios, ni cuestionan la delimitación que, dentro de dicho proceso ejecutivo, llevan a cabo los arts. 1.429 y 1.435 L.E.C. y que supone una drástica reducción del conjunto de acreedores que tienen acceso a este tipo de proceso para la satisfacción de sus créditos, y, en puridad, tampoco dudan de que, desde la estricta óptica del principio de igualdad, sea constitucionalmente posible que el párrafo cuarto del art. 1.435 L.E.C. permita a las partes de un contrato mercantil de préstamo con apertura de cuenta corriente que acuerden un pacto de liquidez en la forma que dicho precepto establece. La desigualdad que es objeto de censura o de las dudas de los jueces se centra en que dicha posibilidad quede reducida únicamente a las entidades de crédito, ahorro y financiación que allí se mencionan, con exclusión de cualesquiera otros acreedores.

Vistas así las cosas, que es como hay que verlas una vez que la tacha de discriminación que se imputa al art. 1.435.4 L.E.C. se des-

poja de los motivos relativos a la eventual indefensión del deudor, es evidente que las cuestiones de inconstitucionalidad sobre las que ahora juzgamos no pueden prosperar. Las diferencias que median entre las Entidades de crédito, ahorro y financiación, por un lado, y todos los restantes acreedores, por otro, incluso si éstos se reducen a quienes ostentan créditos en virtud de contratos mercantiles, son suficientes para justificar que el legislador establezca en favor de las primeras un régimen procesal especial que facilite la realización de sus créditos.

El párrafo cuarto del art. 1.435 L.E.C. no es un precepto extravagante en nuestro ordenamiento jurídico, sino que está estrechamente relacionado con un amplio conjunto de normas, encabezado por la Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito de 29 de julio de 1988 (Ley 26/1988, LDIEC), que configura un ordenamiento sectorial para todas aquellas Entidades que se dedican, con carácter exclusivo y excluyente, a las actividades de intermediación financiera. Esta legislación singular responde, como es notorio, a la importancia que reviste el buen funcionamiento de las Entidades de crédito para el conjunto de la economía, dada su posición central en los mecanismos de pago. En términos generales, sus preceptos someten a estas Entidades a una estrecha regulación y supervisión administrativa, mucho más intensa que las que soportan la mayor parte de los restantes sectores económicos, y cuyo designio esencial consiste en asegurar la confianza en ellas, lo que es sin duda un factor imprescindible para la buena marcha de la economía.

Estas mismas preocupaciones, a las que se refiere la Ley 26/1988 en su preámbulo, justifican que en la reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1984 se haya querido facilitar a las Entidades de crédito la satisfacción de los derechos generados por las operaciones activas típicas de su tráfico de intermediación. Pues precisamente por las características singulares de su actividad económica propia y por la imperiosa necesidad de que estas Entidades mantengan la confianza del público y una solvencia acreditada, que es esencial en la intermediación financiera, los incumplimientos de sus deudores típicos tienen mucha mayor importancia que para otro tipo de Empresas, tal y como razona el Abogado del Estado.

Sentado lo anterior, debe advertirse, no obstante, que el art. 1.435 L.E.C. no facilita la ejecución de cualesquiera derechos de crédito de que sean titulares los Bancos y otras Entidades financieras. El precepto restringe su alcance a los contratos mercantiles que, además de documentarse mediante formas que garantizan su autenticidad, implican la existencia de una situación de cuenta corriente entre las partes, único contexto en el que cobra sentido la regulación de operaciones de liquidación y de certificación de saldos. Este dato confirma que no estamos ante un supuesto de trato jurídico especial que atienda sólo a rasgos subjetivos del acreedor, sino que dicho trato es debido a las peculiares exigencias de las actividades de intermediación financiera que constituyen el objeto social, exclusivo y excluyente, de las Entidades de crédito en nuestro Derecho.

Estas evidentes diferencias entre las Entidades de crédito y todos los restantes acreedores (tanto quienes derivan sus créditos de contratos mercantiles cuyo cumplimiento comporta una relación de cuenta corriente como cualesquiera otros) ofrecen una justificación suficiente, objetiva y razonable, a la diferencia de trato legislativo creada por el precepto cuestionado. Cosa distinta es determinar si tal diferencia de trato, que comporta innegables ventajas procesales a la Entidad acreedora, resulta proporcionada al legítimo fin perseguido. Pero este segundo aspecto del análisis desde la perspectiva del imperativo constitucional de igualdad debe ser deferido al examen de las desigualdades procesales que censuran los Autos judiciales.

6. El eje de las razones que han impulsado a los Juzgados y Audiencias a cuestionar la validez constitucional del párrafo cuarto del art. 1.435 de la Ley de Enjuiciamiento Civil se centra en varios de los derechos fundamentales que enuncia el art. 24 de la Constitución. Los Autos de planteamiento insisten especialmente en el derecho a no sufrir indefensión, garantizando en el apartado 1 de este art. 24, y en el derecho a un proceso con todas las garantías, que se reconoce en su apartado 2. La conjunción de estos dos derechos fundamentales se traduce en la exigencia de observar una serie de principios que han sido desgranados por la jurisprudencia de este Tribunal, entre los que asumen especial importancia los de audiencia, contradicción e igualdad de armas, procesales (entre otras, SSTC 4/1982, fundamento jurídico 5.º; 191/1987, fundamento jurídico 1.º; 226/1988, fundamento jurídico 3.º; 180/1991, fundamento jurídico 4.º, y 227/1991, fundamento jurídico 5.º). Principios que también rigen sin duda en el juicio ejecutivo, aun cuando la ley los haya podido modular para alcanzar los lícitos fines a los que sirve este tipo de proceso (SSTC 191/1988, 224/1988, 81/1989 y 173/1989; AATC 541/1984, 161/1985, 516/1985, 543/1986, 368/1989 y 403/1989, y más en general SSTC 155/1988 y 41/1981).

Las dudas que los Juces proponentes suscitan se refieren tanto a la eventual indefensión en que se coloca al titular de cuenta corriente cuyo saldo es ejecutado por la Entidad de crédito como, en general, a una reducción de sus garantías procesales, y se centran, en concreto, en dos medidas judiciales, propias del juicio ejecutivo, que son harto distintas. Por una parte, está el embargo de los bienes del deudor, que de acuerdo con el art. 1.440 ha de ser decretado a espaldas de éste; la declaración unilateral del Banco o Entidad financiera es bastante para determinar la existencia de la deuda y para cifrar la cuantía por la que se ha de despachar la ejecución. Por otra parte, una vez trabados los bienes del deudor en número bastante y dictada Sentencia de remate, puede tener lugar su venta judicial forzosa para hacer pago de la deuda unilateralmente declarada por el Banco; en esta fase adquiere una importancia decisiva la Sentencia de ejecución, que es la que hace posible que los bienes embargados sean sometidos a la vía de apremio (arts. 1.473.1 y 1.481 L.E.C.).

Contempladas desde la perspectiva del art. 24 de la Constitución y confrontadas, por tanto, con las exigencias que este precepto constitucional comporta, es claro que las dos decisiones judiciales arriba mencionadas —el embargo y la Sentencia de ejecución— dan lugar a problemas distintos que demandan un examen asimismo diferenciado.

7. Como ya se ha dicho, el embargo preventivo es decretado *inauditam parte debitoris*, pero ello no puede merecer reparo de inconstitucionalidad, pues en sí misma considerada la orden de embargo no es más que una medida cautelar, cuya emisión no requiere una plena certeza del derecho provisionalmente protegido, ni es forzoso tampoco que se oiga con antelación a quien la sufre (ATC 186/1983). Es más, la audiencia previa del afectado podría perjudicar en muchos supuestos la efectividad de la medida cautelar, y siempre la retrasaría en detrimento de su eficacia, lo cual podría llegar a menoscabar el derecho a tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 de la Constitución, pues la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares adecuadas que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso.

No cabe olvidar, de otro lado, que la decisión de trabar los bienes del deudor se encuentra sujeta a dos garantías que impiden asimismo hablar de indefensión. En primer lugar, se requiere una apariencia de buen derecho, acreditada documentalmente en un título ejecutivo, que permita entender inicialmente justificada la interferencia en el patrimonio del demandado. No resultaría exacto

afirmar que esa apariencia viene suministrada exclusivamente por la declaración unilateral de la Entidad de crédito, pues en el origen de su derecho de crédito se encuentra siempre un contrato suscrito por las partes e intervenido por fedatario, cuyo original debe ser aportado con la demanda ejecutiva, y que hace fe de la existencia de una relación jurídica entre la Entidad demandante y el demandado, así como de sus caracteres esenciales. Es cierto que la mera existencia del contrato no determina la existencia de deuda, y menos aún de cuantía líquida, una vez calculados y sumados los intereses devengados y deducidas las cantidades anotadas en favor del cliente. Sin embargo, puede ser considerado suficiente para acreditar una apariencia de buen derecho digno de una tutela judicial preventiva inmediata. De ahí que el art. 1.400 L.E.C. permita con carácter general que se adopten embargos preventivos cuando la solicitud se acompaña de «un documento del que resulte la existencia de la deuda», siendo siempre suficiente la aportación de uno de los títulos ejecutivos enumerados por el art. 1.429, de acuerdo con lo que dispone el art. 1.401.

En segundo lugar, el embargo es decretado por cuenta y riesgo de la Entidad financiera acreedora. Es cierto, como subraya el Juzgado de Valls, que la mera traba de los bienes trae consigo perjuicios al ejecutado. Pero tampoco puede ignorarse que, si el embargo fuera infundado y se dictara luego un fallo que declarara no haber lugar a pronunciar Sentencia de remate, todas las costas del proceso, conforme a lo dispuesto por el art. 1.474.2 L.E.C., deberán ser sufragadas por la Entidad demandante, la cual deberá responder entonces de los perjuicios causados por el embargo preventivamente decretado a su solicitud, como regulan con carácter general los arts. 1.413 y 1.418 de la Ley procesal civil.

Las anteriores cautelas legales sirven de contrapeso razonable a las facultades otorgadas al actor, quien ciertamente puede obtener mediante una petición unilateral el embargo de los bienes del demandado, de valor suficiente para cubrir la cantidad inicialmente señalada por él mismo de forma igualmente unilateral, sin previo contraste con las razones y pruebas del deudor. Pero ello a sabiendas de que deberá arrostrar todas las responsabilidades que se deriven del embargo, si éste resultara infundado. Siendo ello así, es razonable entender que los derechos e intereses legítimos del demandado en un juicio ejecutivo, en virtud de una reclamación apoyada en el precepto legal cuestionado de que ahora nos ocupamos, no quedan judicialmente desprotegidos ni indefensos.

8. Las observaciones que anteceden son también válidas para los supuestos en que el demandado no haya formulado oposición. Y lo son porque la apariencia de buen derecho es examinada de oficio por el Juez, en el trámite de admisión de la demanda ejecutiva que regula el art. 1.440, con anterioridad a la fase en la que el deudor puede ser oído. Que el estudio de la demanda y de los documentos que la acompañan debe ser realizado de oficio, antes de despachar la ejecución, es algo que no admite duda en el precepto mencionado, siendo amplio, por lo demás, el grado de cognición judicial, puesto que alcanza tanto a la validez del título y de la obligación que incorpora como a todos los requisitos necesarios, según el art. 1.467.2, para que dicho título tenga aparejada ejecución. La importancia que la ley otorga a esta función judicial de control *prima facie* de la demanda ejecutiva queda gráficamente manifestada en el art. 1.475, cuyo segundo párrafo permite que la Audiencia en grado de apelación imponga las costas, como corrección disciplinaria, al Juez que hubiere despachado indebidamente la ejecución con infracción de la Ley y por error inexcusable.

El art. 1.435 no solamente no impide al Juez ese control inicial, ni lo relega a un examen impracticable o imposible, sino que le

ofrece la posibilidad de contar con el imprescindible auxilio técnico. Pues, debido a una enmienda parlamentaria dirigida precisamente a «reforzar la posición jurídica del deudor, evitando que la determinación del saldo quede al solo arbitrio de la Entidad acreedora», la certificación de lo adeudado, que esta última expide, debe constar en un documento fehaciente. Y en todo caso deben quedar acreditados ante el Juez dos extremos de innegable importancia: Que la liquidación haya sido practicada en la forma pactada por las partes en el título ejecutivo y que el saldo coincida con el que aparece en la cuenta abierta al deudor.

De esta forma, el art. 1.435 brinda a los Jueces civiles un medio que permite hacer efectivo el control de admisión de las demandas ejecutivas, cuando éstas no se apoyan en un título ejecutivo que por sí solo cumpla los requisitos que dicho precepto legal establece, en cuanto a la liquidez de la cantidad a reclamar, por tratarse de una relación de cuenta corriente. Como destaca acertadamente el Abogado del Estado, son los órganos judiciales quienes habrán de interpretar el alcance que haya de darse a la tarea de acreditamiento de los extremos señalados por la Ley, de manera que se ofrezca a su conocimiento los elementos de hecho y de cálculo imprescindibles para poder efectuar el examen inicial que exige el art. 1.440, control judicial que incluye el particular de la liquidez (art. 1.467.2, *in fine*). La realización de dicho control no requiere del Juez conocimientos contables, de matemática financiera o incluso de informática, como se declara en alguno de los Autos de planteamiento, pues no se trata de decidir si la pretensión de ejecución está fundada, lo que pertenece a la Sentencia, sino de efectuar un control inicial de admisibilidad de dicha pretensión. En cualquier caso, nada resulta más alejado del texto legal que el despacho automático del mandamiento de ejecución (y del consiguiente embargo) para hacer el pago de sumas determinadas unilateralmente por la Entidad acreedora y huérfanas de toda explicación y justificación.

Por último, la ausencia del deudor en el proceso ejecutivo no impide tampoco el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por un embargo infundado. Claro es que dicho resarcimiento no será normalmente otorgado en la Sentencia que niegue el remate de los bienes trabados, sino en la que ponga fin a un ulterior juicio declarativo acerca del derecho sustantivo de crédito hecho valer en el previo proceso ejecutivo. Pero no por ello dicha reparación será menos real, pues abarcará todos los daños y perjuicios causados indebidamente por el embargo de los bienes, y eventualmente también por su enajenación forzosa si hubiere culminado el apremio en virtud de la Sentencia de remate, como indicamos en nuestro ATC 248/1985, y como admite también el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 18 de marzo de 1987, de 26 de mayo de 1988 y de 19 de mayo de 1989; pudiendo llegar a alcanzar la reparación de todos los daños y perjuicios que conocidamente se derivaran del juicio ejecutivo, conforme al art. 1.107 C.C., si hubiera habido dolo en la Entidad de crédito al entablar aquél.

9. La segunda decisión que el Juez debe adoptar, a la vista de una solicitud formulada por una Entidad de crédito con arreglo al párrafo cuarto del art. 1.435 L.E.C., es la Sentencia ejecutiva. En este punto también se concentran las críticas o las dudas de los Autos de planteamiento, especialmente del Juzgado de Madrid (que no ha planteado la cuestión hasta llegar a esta fase, a diferencia de los de Valls y Sevilla), por entender que se causa, o se consolida, la privación de garantías procesales esenciales y la indefensión del cliente sometido al juicio ejecutivo.

Una vez despejados los aspectos relativos a la prueba que, como ya se ha dicho, son ajenos a la norma cuestionada y dan lugar, por tanto, a que la brevedad y las limitaciones innatas al juicio ejecutivo puedan perjudicar ora al deudor ora a la Entidad acree-

dora, según cómo se haya desarrollado la controversia fáctica y la fase probatoria, nuestro análisis debe dirigirse ahora hacia las peculiaridades de alegación y procedimiento que presenta el juicio ejecutivo.

La limitación de los medios de oposición a los que taxativamente enuncian los arts. 1.464, 1.466 y 1.467 L.E.C., que es uno de los rasgos peculiares de este tipo de juicio, no causa indefensión al deudor. El abanico de excepciones y de motivos de nulidad que ofrecen estos preceptos al demandado es lo suficientemente amplio como para que éste se encuentre muy lejos de verse impedido de ejercer medios legales suficientes para su defensa (STC 4/1982, fundamento jurídico 5.^o), siendo superior, por lo demás, al permitido en el proceso de ejecución hipotecaria del art. 131 L.H., en que se encuadra su art. 153, y cuya constitucionalidad venimos manteniendo desde la STC 41/1981.

Las excepciones y motivos de nulidad que brinda la L.E.C. en el juicio ejecutivo permiten, en efecto, discutir con toda amplitud la liquidez de la cantidad reclamada, así como la eventual plus petit en que hubiera podido incurrir la Entidad crediticia al cuantificar su reclamación. Es pertinente observar a este propósito que esa controversia cuantitativa no queda limitada a las causas de error o falsedad a que se refiere el art. 153 L.H., y queda igualmente zanjada por resolución del Juez, tras oír a las partes. La diferencia es que en el juicio ejecutivo el Juez oye a las partes en una vista celebrada después del periodo probatorio, en cuyo transcurso cabe aportar todo tipo de pruebas, mientras que en la comparecencia que introduce el art. 153 L.H. en algunos juicios hipotecarios sólo se contempla la presentación de documentos en el acto, régimen sin duda más severo que el que suscitan las presentes cuestiones de inconstitucionalidad. Y, por otra parte, la Ley procesal civil no deja de establecer un contrapeso garantizador, al prescribir que el exceso en la cantidad reclamada puede hacer perder a la Entidad financiera acreedora el derecho a que las costas del proceso las abone el demandado; no sólo eso, sino que, si los errores u oscuridades de cálculo fueran de tal Entidad que impidieran entender que la cantidad reclamada era realmente líquida, la Ley dispone que procede la nulidad del juicio y, en su caso, la imposición de las costas al actor o al funcionario responsable (art. 1.474). Sin que la inicial determinación de la liquidez (ex art. 1.435) altere en nada el juego de estas garantías objetivas de prevención y reparación de eventuales abusos.

Tampoco causa indefensión la llamada inversión del contradictorio, si el deudor se persona y formula oposición. Basta para comprobarlo con observar que el demandado efectúa sus alegaciones a la vista de la demanda ejecutiva presentada en su día por la Entidad de crédito, la cual sólo habrá sido admitida por el Juez si es documental y completa, incluido el documento fehaciente que exige el cuestionado párrafo cuarto del art. 1.435 (arts. 1.459 y 1.463). El hecho de que la parte actora pueda a su vez contestar a la oposición formulada por la parte demandada, según lo previsto en el art. 1.468, es en todo conforme con el principio de contradicción, no priva de garantías procesales al deudor ni le provoca indefensión alguna; y ello porque, si se efectúa prueba, todas las partes disponen de un término común para proponer las que estimen pertinentes, con independencia del orden en que hubieren formulado sus alegaciones (art. 1.469); y, en cualquier caso, el deudor (o mismo que el acreedor), puede lograr que se celebre vista pública, en la que dispone de todas las posibilidades de alegación que brinda el informe oral en presencia del Juez (art. 1.472).

Finalmente, los órganos judiciales aluden a las dificultades que para la defensa del deudor se derivan de la brevedad de los plazos, tanto el de cuatro días para alegaciones, como el de diez días común para proponer y practicar prueba (arts. 1.463 y 1.469 a 1.471),

plazo este último sobre el que insisten varios de los Autos de planteamiento de las cuestiones, subrayando que es incluso más breve que el previsto para los juicios verbales. Pero, una vez sentado que la precisión del término probatorio no perjudica necesariamente al deudor, sino a la parte sobre la que pesa la carga de probar el hecho cuya acreditación no se logra, resulta evidente que la brevedad del plazo no redundará necesariamente en la indefensión de aquél. En cualquier caso, la brevedad de los plazos del juicio ejecutivo no ha sido denunciada por los órganos judiciales proponentes, pues es cuestión ciertamente ajena a la validez del precepto cuestionado, quedando, por tanto, fuera del objeto de este proceso. Cabe decir, no obstante, que la certificación de saldos, que el párrafo cuarto del art. 1.435 L.E.C. autoriza a pactar para integrar el título ejecutivo del contrato de crédito con el fin de acceder al juicio ejecutivo, no introduce una complejidad fáctica que necesariamente haya de desbordar las posibilidades de alegación y prueba que ofrecen los plazos del juicio ejecutivo, sin que, por lo demás, los órganos judiciales hayan aportado datos o razones que induzcan a una opinión contraria, que sólo podrá ser contrastada con el conocimiento individualizado del diverso casuismo que pudiera plantearse en el futuro.

10. También en este punto la cuestión vuelve a destacarse en relación con el deudor que permanece ausente del proceso. Como hemos advertido en nuestra jurisprudencia sobre la prueba, con reflexiones que pueden generalizarse ahora al plano de la alegación y del procedimiento en el juicio ejecutivo iniciado (ex art. 1.435), párrafo cuarto, es razonable que la Ley no haga depender la tutela judicial que se debe dar a los acreedores del hecho de que los deudores demandados comparezcan y actúen efectivamente en el proceso. En nuestra muy reiterada doctrina acerca del emplazamiento debido (a partir de las SSTC 9/1981, 63/1982 y 1/1983), y dejando a un lado las peculiaridades propias del proceso penal en que la comparecencia del acusado reviste mayores exigencias (SSTC 196/1989 y 123/1991), hemos declarado que la garantía procesal que exige la Constitución para evitar la indefensión consiste ante todo en que se ofrezca a la parte la oportunidad de ser oída, de suerte que quien pudiera resultar directamente afectado en sus intereses legítimos por una Sentencia tiene derecho a hacer valer sus razones en tiempo hábil para alegarlas y probarlas, si fuera preciso, ante el Juzgador (SSTC 174/1990 y 197/1991, entre los últimos pronunciamientos al respecto). Pero sí, conociendo la existencia del proceso, y teniendo la oportunidad de hacerlo, aquél no comparece ni defiende sus derechos, ninguna vulneración de garantías procesales puede aducir, pues si hubo falta de defensa fue por su negligencia o por su voluntario apartamiento del juicio, que no puede obstaculizar ni diferir más allá de lo razonable el conocimiento y la resolución por parte del Juez de las pretensiones deducidas por el demandante (SSTC 56/1985, 39/1987, 198/1987, 129/1988, 159/1988 y 101/1990; y en relación con los juicios ejecutivos, STC 8/1991, fundamento jurídico 3.^o, y AATC 161/1985, 369/1989 y 403/1989).

No obstante, hay dos aspectos que justifican la preocupación y las dudas mostradas por muchos de los Autos de planteamiento. El primero hace referencia a la brevedad del plazo que la Ley ofrece al deudor para personarse y oponerse a la ejecución. Es cierto que los tres días útiles que concede el art. 1.461 para personarse en los Autos por medio de Procurador es un plazo más breve que el habitual en otros procesos (v. gr., veinte días en el juicio de menor cuantía; art. 681), pero también lo es que no difiere sensiblemente del que se ofrece en otros juicios sumarios, siendo incluso superior al previsto para el juicio verbal, en el que el término no debe bajar de veinticuatro horas, ni exceder de seis días (art. 726), aunque en este caso el plazo mínimo se aumente en proporción a la distancia que media entre el lugar del juicio y la residencia del demandado, lo

cual, como subraya el titular del Juzgado núm. 10 de Sevilla, no está previsto en el juicio ejecutivo.

No es difícil, sin embargo, disipar las dudas que cupiera albergar acerca de la suficiencia del plazo legal, si se tienen en consideración dos factores. El primero es que en la cédula de citación de remate el Juzgado debe hacer constar «el negocio en que haya recaído» la providencia de citación, «el objeto de la citación» y la prevención de los perjuicios que se pararán si no compareciese el demandado (arts. 1.459 y 272 L.E.C.). Un cumplimiento adecuado de este importante deber judicial debería ser suficiente en circunstancias normales para que toda persona, aun lega en Derecho, entienda la trascendencia y la fugacidad del plazo iniciado contra él. Por lo demás, es claro que los posibles incumplimientos de tales contenidos de la cédula de notificación pueden ser reparados a través de los correspondientes recursos, incluido el de amparo, sin que, como es referida doctrina de este Tribunal, el temor al incumplimiento de una norma implique en modo alguno su inconstitucionalidad.

El segundo factor se refiere a que los efectos del juicio ejecutivo no revisten la fuerza de cosa juzgada (art. 1.479 L.E.C.), por lo que el ejecutado puede siempre finalmente defenderse asumiendo la condición de demandante contra el anterior ejecutante (ATC 516/1985). Es verdad que, como señalan los órganos judiciales cuestionantes, la jurisprudencia ha restringido considerablemente las posibilidades del ulterior juicio declarativo, pero no puede negarse que dicha jurisprudencia nunca ha impedido que quien, sin incurrir en negligencia, no gozó de una oportunidad razonable para defender sus legítimos intereses en el seno del juicio ejecutivo, pueda desarrollar dicha defensa en el marco de un posterior proceso declarativo ordinario, según permite el citado art. 1.479 L.E.C. Posibilidad legal que hoy se ve solemnemente respaldada por el art. 24 de la Constitución al proscribir que nadie pueda quedar indefenso ni verse impedido de tomar parte en un proceso con todas las garantías para la tutela de sus derechos.

El último problema que, desde la perspectiva del art. 24 de la Constitución, suscitan los órganos judiciales se refiere a la posibilidad de que el cliente de la entidad de crédito sea emplazado por edictos, lo que conducirá normalmente a que no comparezca en el juicio ejecutivo. En efecto, cuando no es conocido el domicilio del deudor, o se ignora su paradero, la Ley prevé que se proceda al embargo de sus bienes sin hacer previamente el requerimiento de pago (art. 1.444); y que luego se le cite de remate por medio de edictos, concediéndole un término de nueve días para que se persone en autos, transcurridos los cuales se le declara en rebeldía y se traen los autos para sentencia sin más trámite (arts. 1.460 y 1.462).

Es evidente que este modo de proceder abre riesgos de indefensión para el deudor, quien puede verse privado en la práctica de participar en la designación y avalúo de los bienes objeto de embargo, de hacer oír su oposición a la ejecución y, en su caso, de participar en la subasta. Ahora bien, este problema tiene un alcance más general y es, en rigor, ajeno al precepto que es objeto de las presentes cuestiones y de cuya constitucionalidad hemos de decidir en este proceso. Puede afirmarse, no obstante, que la situación del deudor que no es requerido de pago ni citado personalmente de remate no se ve empeorada en modo significativo porque la cantidad que se le reclama provenga del saldo liquidado unilateralmente por una entidad de crédito, en la forma que contempla el párrafo cuarto del art. 1.435 L.E.C. Y no se ofrece razón o dato alguno en los Autos que induzca a pensar de otra forma.

11. Los Autos de planteamiento dictados por los Juzgados de Madrid y de Sevilla entienden también que el precepto legal cues-

tionado podría vulnerar el art. 51 de la Constitución, en el inciso de su apartado 1, que dispone que «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, ... los legítimos intereses económicos de los mismos».

Este precepto anuncia un principio rector de la política social y económica, y no un derecho fundamental. Pero de ahí no se sigue que el legislador pueda contrariar el mandato de defender a los consumidores y usuarios, ni que este Tribunal no pueda contrastar las normas legales, o su interpretación y aplicación, con tales principios. Los cuales, al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución (STC 19/1982, fundamento jurídico 6.º). Ahora bien, es también claro que, de conformidad con el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 de la Constitución), el margen que estos principios constitucionales dejan al legislador es muy amplio. Así ocurre con el art. 51.1 de la Constitución, que determina unos fines y unas acciones de gran latitud, que pueden ser realizados con fórmulas de distinto contenido y alcance. Pero, en cualquier caso, son normas que deben informar la legislación positiva y la práctica judicial (art. 53.3 de la Constitución).

Como destacan los mismos Autos de planteamiento, no puede reprocharse al legislador renuncia en la protección de los consumidores y usuarios. La Ley general para la defensa de los Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984 (Ley 26/1984), que fue objeto de la STC 15/1989, establece un conjunto significativo de normas, que sirven precisamente para motivar varios de los Autos. Su art. 2 declara derechos básicos de los ciudadanos en cuanto consumidores de productos o servicios, entre otros, la protección de sus legítimos intereses económicos [letra b), la información correcta sobre los diferentes bienes o prestaciones (letra d) y la protección jurídica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión (letra f)]. Estos derechos básicos, desarrollados luego en el articulado de la Ley, encuentran una plasmación de especial significado en su art. 10, al que el Juzgado núm. 10 de Sevilla presta singular atención. En dicho precepto se someten a determinados requisitos las cláusulas o condiciones generales de la contratación, sometidas a los principios de claridad, documentación y justo equilibrio de las contraprestaciones, declarando nulas de pleno Derecho, con las consecuencias que detalla el apartado 4 de este art. 10 L.C.U., las cláusulas que otorguen a una de las partes la facultad de resolver discrecionalmente el contrato (núm. 2.º del art. 10.1), las cláusulas abusivas (núm. 3.º), las condiciones abusivas de crédito (núm. 4.º), los incrementos de precio que no correspondan a prestaciones adicionales, voluntarias, separadas y claras (núm. 5.º), la repercusión sobre el consumidor de fallos, defectos o errores administrativos, bancarios o de domiciliación de pagos (núm. 7.º) y la inversión de la carga de la prueba en perjuicio del consumidor o usuario (núm. 8.º), entre otras. El art. 13, por su parte, determina la información que debe acompañar a todo producto o servicio, disponiendo que su volumen y calidad deben ser suficientes para ofrecer al consumidor una información cierta, eficaz, veraz y objetiva sobre sus características esenciales.

12. Con carácter preliminar, es preciso subrayar que todas estas disposiciones son ajenas a los juicios ejecutivos iniciados por las entidades de crédito contra empresarios o comerciantes. Ello es claro en el plano de la Ley 26/1984, que limita su eficacia protectora a las personas, físicas o jurídicas, que utilizan o disfrutan los servicios bancarios como destinatarios finales; negando la condición legal de usuarios, en cambio, a quienes reciban los servicios de las entidades de crédito con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.

(art. 1 L.C.U.). No lo es menos en el plano de la Constitución, pues la protección pública de los derechos de los empresarios se encuadra más bien en otros preceptos (como, por ejemplo, los arts. 38, 52 y 130) que en el art. 51.1.

Sólo un entendimiento desviado de la nueva redacción del art. 1.435 L.E.C. —que con toda evidencia ha aumentado las garantías del deudor respecto de las que tenía en la situación anterior— podría llegar a considerarlo contradictorio con las normas establecidas por la Ley de defensa del consumidor, aprobada por las Cortes Generales pocos días antes, el 19 de julio de 1984; así, por ejemplo, si se entendiera que el pacto de liquidez que aquel precepto prevé conllevara una inversión de la carga de la prueba, explícitamente prohibida por el art. 10.1, núm. 8.º, L.C.U. pero, como ya hemos dicho, esa interpretación del párrafo cuarto del art. 1.435 L.E.C. se aparta del recto sentido de la disposición, que se limita a estimar como líquida la cantidad que figure en el saldo bancario a los solos efectos de permitir el acceso al juicio ejecutivo, pero no a estimar veraz, y ni siquiera probada, la cantidad determinada unilateralmente por la entidad de crédito. Asimismo, resulta claro también que el pacto que autoriza el art. 1.435 L.E.C. puede ser plasmado de distintas formas, todas las cuales deberán cumplir los requisitos de claridad, documentación y buena fe que explicitan los diversos preceptos de la Ley 26/1984. Preceptos que, según lo dispuesto en los arts. 51.1 y 53.3 de la Constitución, no pueden ser considerados como meras declaraciones de buenos propósitos, sino como normas jurídicas cuyos mandatos deben informar la actuación judicial y pueden ser alegados por las partes en todo tipo de procesos, incluidos los juicios ejecutivos. Ello significa que en estos procesos ejecutivos los Jueces habrán de dictar Sentencia, bien denegando el remate de los bienes embargados, bien anulando el juicio en los supuestos previstos por la ley (arts. 1.464.1 y 1.467.1 y 2 L.E.C.); casos éstos que pueden llevar igualmente a denegar el despacho de la ejecución si son apreciados por el Juez en el control *ex officio* que ordena el art. 1.440 L.E.C., como vimos en su momento.

Resulta, pues, meridiano que ni el párrafo cuarto del art. 1.435 L.E.C. per se, considerando aisladamente el precepto que enuncia su primer inciso, ni tampoco en cuanto se integra en la estructura peculiar del juicio ejecutivo, contradice en modo alguno las determinaciones dictadas por el legislador para la protección, entre otros, de los usuarios de los servicios bancarios, ni niega o coarta las facultades judiciales para guardar y hacer guardar tales determinaciones.

FALLO

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

Ha decidido

No ha lugar a declarar la inconstitucionalidad de la primera frase del párrafo cuarto del art. 1.435 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción de la Ley 34/1984, de 6 de agosto.

Voto particular discrepante que formula el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas respecto de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.219/88 y acumuladas, relativas al art. 1.435, 4.º, de la Ley de Enjuiciamiento Civil

Con el lógico respeto a la decisión de la mayoría, he de manifestar mi desacuerdo con la fundamentación y fallo al que llega, de acuerdo que voy a expresar de modo sucinto:

a) Todas las cuestiones o dudas propuestas por los Tribunales y Jueces se refieren al citado párrafo 4.º del art. 1.435 L.E.C., el cual no hace más que establecer un mecanismo o procedimiento para determinar la cantidad que ha de figurar en el título de ejecución esgrimido por las entidades de crédito, ahorro y financiación, frente al deudor de dichas entidades por obligaciones mercantiles (cuentas corrientes y otra modalidad, art. 1.429, 6.º, L.E.C.), título que, junto con otros documentos, en su caso, si cumple los demás requisitos legales, permitirá al Juez «despachar la ejecución» (1.440 L.E.C.), que supone requerimiento de pago al deudor y, en su caso, si no paga, el inmediato embargo. Los arts. 1.461 y ss. de la Ley regulan la oposición del deudor, a cuya lectura remito.

Esta determinación del *quantum* (no de la exigibilidad y liquidez de la obligación) se hace, como se infiere de la simple lectura del precepto, inaudita parte, sin intervención del otro contratante deudor, y por la entidad de crédito acreedora. Y es esa ausencia la que los Jueces y Tribunales consideran como constitutiva de violación constitucional, bien del art. 14, bien del 24 C.E.; del 14, porque otorga un privilegio a ciertos acreedores (Bancos y Cajas) que no reconocen a otros, o porque discrimina o trata desigualmente a los deudores que, en otros supuestos (arts. 1.430 y ss. L.E.C.), tienen más defensa y derecho a ser oídos para reconocer la firma o la deuda; y del 24, porque estos deudores ven mermadas o descorridas sus posibilidades de defensa.

b) Estoy conforme con gran parte de la Sentencia en cuanto desarrolla la teoría general del proceso ejecutivo y sus peculiares características. Por eso me limito a indicar, repito que de modo conciso, las razones específicas y concretas que justifican las dudas de inconstitucionalidad de los Jueces, hasta el punto de que habría de haberse llegado a declarar la inconstitucionalidad parcial de la norma procesal cuestionada o a ser interpretada según la Constitución.

c) El que «la cantidad exigible en caso de ejecución» sea «la especificada en certificación expedida por la entidad acreedora», «siempre que conste en documento fehaciente que acredite haberse practicado la liquidación en la forma pactada por las partes en el título ejecutivo», certificación y documento elaborados por la entidad acreedora, sin más intervención ni audiencia del deudor, constituye, por lo pronto, un acto unilateral de parte que va a permitir a la misma nada más y nada menos que obtener un despacho de ejecución, es decir, poner en marcha el nada desdeñable efecto de, incoando un proceso, obligar y constreñir al deudor a defenderse, ya no sólo como demandado, sino como cuasi actor al gravar su *onus probandi*, primero para desvirtuar la presunción de la exigibilidad de la deuda en la cuantía así fijada (cuando, de haberse oído, como prevé el art. 153 Ley Hipotecaria para un supuesto semejante, aunque no idéntico, podría evitarse esa carga) y luego para poner otras excepciones (pago, no exigibilidad, plus petición) en términos perentorios y con medios no disponibles (la documentación está en poder de la acreedora).

Estimo que la desigualdad en la Ley que aquí se opera (art. 14 C.E.) lo es activa y pasivamente, desde las dos vertientes, acreedora y deudora. Constituye, en efecto, un privilegio otorgado a las entidades de crédito, cuya justificación no es tan clara como se intenta probar con los argumentos de la Sentencia. Que esas entidades ofrezcan garantías en su funcionamiento no quiere decir que las mismas no puedan ser exigidas o se exijan a otros acreedores (por ejemplo, la intervención de fedatario, civil o mercantil).

d) Desde el lado pasivo la diferenciación discriminatoria aparece manifiesta en la situación de estos deudores, es decir, los obligados por «contratos mercantiles otorgados por entidades de cré-

dito, ahorro y financiación en escritura pública o póliza» (arts. 1.435.4.º y 1.429.6.º L.E.C.) y se hubiera «convenido que la cantidad exigible en caso de ejecución» sea «la especificada en certificación expedida por la entidad acreedora» y constante en «documento fehaciente» (art. 1.435.4.º).

Este trato difiere del previsto para los deudores en documento privado (arts. 1.430 y ss. L.E.C.), en el cual se prevé la comparecencia judicial de aquéllos para confesar y reconocer la firma, como necesario para conformar el título y despachar la ejecución. Y también difiere del trato conferido a los deudores con hipoteca en garantía de cuentas corrientes de crédito. Aquí la Ley (art. 153.5.º L.H.) prevé, para proceder a la ejecución, la notificación judicial o notarial al deudor del extracto de la cuenta y a éste alegar, en los ocho días siguientes, error o falsedad. No es exactamente igual la situación de acreedores y deudores en los distintos supuestos, pero sí constituye esa regla del art. 153 L.H. una garantía para el deudor perfectamente aplicable sin repugnancia jurídica alguna al supuesto del art. 1.435.4.º, interpretando integrativamente esta norma, como también pudiera haber hecho la mayoría, en lugar de declarar constitucional. De no ser así, el art. 1.435.4.º, permanecerá como una muestra no muy ejemplar de desigualdad procesal, pues tampoco es convincente el argumento de la libertad contractual referido al deudor que pacta con la entidad acreedora ese modo de fijar la cantidad líquida exigible. No es muy afortunado hablar de la libertad para evitar o justificar la posible desigualdad en situaciones encajables en los llamados contratos de adhesión.

e) También los Jueces tienen razón cuando dudan de la constitucionalidad del art. 1.435.4.º L.E.C. en relación con el art. 24 C.E.

El argumento «a primera vista atrayente y tranquilizador» de que la certificación unilateralmente hecha por la entidad acreedora no es más que una presunción, un principio de prueba sólo apto para permitir el despacho de ejecución, puesto que todo estará luego sujeto a la posterior prueba y decisión judicial definitiva, tampoco vale, ni elimina el reproche.

Naturalmente que esa certificación es provisional, ya que, si no fuera así, sobraría todo el sumario juicio ejecutivo, convertida aquélla en título de ejecución sin cognitio (tal una Sentencia judicial).

El argumento es semántico, innecesario. Ocurre que admitida,

como es lógico, la naturaleza provisional y contingente de la fijación del saldo, persiste el reproche de su unilateralidad y, por ende, su desprecio al principio de audiencia e igualdad de armas. A esa unilateralidad hay que añadir otra merma de garantía, que también resulta del defectuoso texto legal.

No es cierto, en ese sentido, que la Ley determine para la certificación la garantía de la fe pública (notarial o mercantil del agente o corredor). La Ley habla de fehaciencia, lo cual no equivale a instrumento o documento público. Si todo documento público es fehaciente, no todo acto o documento fehaciente es público o está adornado con la fe pública.

En suma, un acto unilateral, de una de las partes contractuales, sin las garantías formales de la fe pública, con la sola mínima exigencia de un contrato en el que la parte más débil acepta aquella posibilidad, obtiene por parte de la Ley una facultad desmesurada, desproporcionada, en cuanto obliga al deudor a soportar un proceso sumario, de ámbito limitado y constreñido a probar con muchas dificultades su postura defensiva o sus excepciones. Sólo esta facultad extraordinaria para una parte funda la ausencia de garantía para la otra. Ninguna dificultad ofrecería para el legislador prever un trámite de audiencia al deudor en la formación del título (el ejemplo y contraste más claro es el art. 153 Ley Hipotecaria), que ni mermaría las garantías del acreedor, ni, lo que es mejor, impediría el allanamiento, evitando el proceso. Y, si no el legislador, creo que la mayoría podría haber llegado a esa solución interpretativa.

Cabría añadir, por último, otra consecuencia injusta. Me refiero a los supuestos de ausencia o rebeldía, en los cuales el sistema del art. 1.435 supone la admisión del efecto de un verdadero proceso monitorio, es decir, embargo y ejecución sin audiencia, circunstancia que, en las legislaciones que ya regulan el proceso monitorio, se excluye terminantemente. Nuestra legislación no ha establecido aún esa clase de proceso y en los proyectos existentes también se excluye el supuesto de la rebeldía.

Entiendo, pues, que existe indefensión del deudor y merma de garantías procesales, por lo que el art. 1.435.4.º L.E.C. o debió ser declarado inconstitucional o bien interpretado integradoramente en la forma expuesta. Persistiendo su vigencia y validez, no pueda ser considerado como un ejemplo de garantías para un proceso constitucionalmente correcto.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1992, de 10 de febrero

Cuestión de inconstitucionalidad. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Derecho a un proceso con todas las garantías. Derecho a la igualdad.

Protección de los consumidores y usuarios. Juicio ejecutivo.

Despacho de la ejecución. Inversión de la carga de la prueba.

A) Objeto

La sentencia resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, planteadas por la Audiencia Provincial de Cuenca, Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Vallís (Tarragona), Audiencia Provincial (Sec-

ción Segunda) de Madrid, Juzgado de Primera Instancia número 9 de Madrid, y los Juzgados de Primera Instancia números 8 y 10 de Sevilla en relación con el artículo 1435, primera frase del párrafo 4.º, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por vulneración de los artículos 14, 24.1, 24.2 y 51.1 de la Constitución.

B) Antecedentes

Los diferentes órganos judiciales que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas entienden que el precepto legal respecto del cual se plantean concede a las Entidades bancarias o de crédito un privilegio de hacer prueba por sí mismas, invirtiendo la carga de la prueba en el juicio ejecutivo, privilegio del que no gozan las demás personas físicas o jurídicas, ya que la liquidez de la cantidad reclamada por el actor, siempre que se trate de una entidad de crédito, ahorro o financiación, resulta de la certificación que emiten dos empleados suyos, que fijan un saldo de acuerdo con lo que consta en sus libros, certificación que viene cotejada por Corredor Colegiado de Comercio por examen de esos mismos libros. Dicha desigualdad supone que quien reclama el cumplimiento de las obligaciones esté dispensado de probar el saldo que resulta contra el demandado, lesionándose los derechos de igualdad y a la tutela judicial efectiva con indefensión, en la medida en que se despacha ejecución sin oír al demandado y por tanto, se introduce un desequilibrio procesal carente de justificación, en modo alguno equitativo, tratándose en última instancia el precepto impugnado de una disposición contraria al imperativo constitucional de defensa de los consumidores y usuarios y de sus legítimos intereses económicos.

El Ministerio Fiscal considera que el precepto impugnado no es contrario a la Constitución. Al respecto señala que el mismo tiene su fundamento en la libertad de pactos, que en nuestro ordenamiento no tiene más limitaciones que las derivadas de la Ley, de la moral y del orden público, considerando que el mismo no entraña violación alguna del derecho a la igualdad, dado que la situación de las entidades crediticias, cuya actividad se encuentra intensamente regulada y sujeta a supervisión de un modo muy superior, y por tanto no equiparable al de las restantes personas físicas y jurídicas, en última instancia permitirá que el legislador regule de forma distinta la actividad financiera, incluso en el momento de hacer efectivo un crédito en vía judicial por el procedimiento ejecutivo, de tal suerte que el controvertido pacto de liquidez, conforme a lo expuesto, difícilmente puede contravenir el principio de igualdad.

Del mismo modo entiende que las referencias a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva con infracción del derecho a un proceso con todas las garantías se haya subsumida en la invocación de la lesión del derecho a la igualdad.

Por lo que a la protección de los consumidores y usuarios se refiere, se entiende que se logra mediante las disposiciones normativas que desarrollan el mandato constitucional, regulando al respecto la legislación de consumidores y usuarios los requisitos generales que han de reunir las cláusulas que se apliquen a la oferta o promoción de productos, pero sin que ello llegue a eliminar la voluntad privada autónoma, debiendo tenerse igualmente en cuenta que la legislación específica de las entidades de crédito tiene especialmente presente la protección de los legítimos intereses de los clientes de éstas, sin que en modo alguno el precepto impugnado colisione ni con la legislación general de protec-

ción a los consumidores, ni con la específica que pueda existir en el ámbito de las Entidades de Crédito.

El Abogado del Estado estima ajustado a la Constitución el precepto impugnado. Entiende que no hay privilegio alguno que viole el derecho a la igualdad, sino una singularidad propia de un ámbito específico, considerando que la intermediación financiera reservada a las entidades de crédito constituye un tráfico cuya peculiaridad se ha reconocido legislativamente, exigiendo determinaciones normativas que respondan a sus específicos problemas, por lo que en modo alguno se contradice la Constitución porque se conceda a las entidades de referencia medios especialmente eficaces para ejecutar a sus deudores por operaciones activas típicas de su tráfico, instrumentadas en su práctica totalidad mediante contratos mercantiles, extremo este último importante, por cuanto el pretendido privilegio, ya que el régimen especial no atiende únicamente a los rasgos subjetivos del acreedor, sino a éstos unidos a unos específicos y tasados documentos públicos en los que han de estar formalizados los derechos de crédito en cuestión, se entiende proporcionado al fin perseguido de facilitar el despacho de la ejecución.

En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva se considera que el precepto impugnado no limita las facultades del Juez para apreciar los hechos. Es decir si el ejecutado niega con mínima verosimilitud haber dispuesto de la cantidad acreditada y la entidad de crédito no lo prueba, el Juez podrá considerar improbadada la disposición no obstante la certificación de la entidad. Por tanto puede afirmarse que el Juez controla la regularidad del cumplimiento de lo dispuesto en el precepto impugnado, teniendo el deudor la capacidad de oponerse y alegar incumplimiento de lo dispuesto en el mismo, quedando en todo caso abierto el proceso declarativo que por la cuantía corresponda.

Por lo que a la defensa de los consumidores y usuarios se refiere, entiende que la Constitución se refiere a la misma en el marco de los principios rectores de la política social y económica, que orientan la acción de los poderes públicos pero que no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables, lo que hace inútil indagar sobre su contenido esencial.

Igualmente se considera que no resulta adecuado equiparar la cualidad de cliente de una Entidad de Crédito con la de consumidor o usuario, entendiéndose que aquéllos quedan fuera de la protección de la legislación sobre consumidores y usuarios vigente en dicho momento, entendiéndose en última instancia en cuanto a las concretas infracciones que se plantean, que son las mismas invocadas en relación con la lesión a los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva, ya analizadas.

C) Fundamentos jurídicos

La legislación de enjuiciamiento civil tras enumerar taxativamente los títulos que llevan aparejada ejecución esta-

blece los requisitos a los que se subordina la acción ejecutiva, cuya inobservancia supone la sanción legal de nulidad, de modo que cuando el título no tuviese fuerza ejecutiva el Juez ha de declarar la nulidad del juicio. La denegación de la ejecución puede ocurrir tanto en fase de admisión como en fase de sentencia.

Admitida demanda y reuniendo el título todos los requisitos necesarios para que éste tenga fuerza ejecutiva, el juicio ejecutivo desplegará sus efectos normales, debiendo llevarse a efecto la sentencia de remate una vez que ésta sea firme o estén cumplidos los requisitos de ejecución provisional por vía de apremio, si bien quedará abierto el derecho de las partes para promover el juicio ordinario sobre la cuestión litigiosa.

El precepto impugnado tiene como finalidad resolver los problemas que plantean aquellos contratos mercantiles que estando documentados en forma que les permita tener fuerza ejecutiva, las obligaciones que de ellos dimanar tienen un contenido que les impide desplegarla por falta de liquidez, estableciendo al efecto un procedimiento de determinación de la cantidad líquida, que permite la ejecución de títulos en que se documenten los referidos contratos mercantiles de préstamo con apertura de cuenta corriente al deudor.

Se señala que en principio el pacto de liquidez referido no determina en modo alguno las consecuencias probatorias indicadas por los órganos judiciales que plantean la cuestión de inconstitucionalidad, ya que en relación con la certificación que ha de expedir la entidad acreedora, en la que se especifica la cantidad exigible, únicamente se establece que se tendrá por líquida, sin que se presuma que la misma es cierta o verdadera, ya que en este punto no hay nada que excepcione la aplicación de las reglas generales sobre prueba de las obligaciones.

Igualmente se entiende que la certificación de la entidad indicada, al expresar el saldo que presente la cuenta al día en que haya sido corrada, presupondrá la realización de una serie de operaciones matemáticas, en función de los datos que figuren en las partidas del debe y haber de su contabilidad, que correspondan a diversas operaciones formalizadas en una pluralidad de documentos, cuya veracidad o no se debe igualmente acreditar conforme a las reglas generales en materia de prueba, en especial tanto en lo referente a la recepción del pleito a prueba, como en cuanto a la valoración de la misma, o en la determinación de a quien se le siguen las consecuencias desfavorables de no probar lo que le incumbe, pudiendo considerarse por tanto que el precepto impugnado no entraña ningún privilegio probatorio contrario al principio de igualdad, ni al derecho a la tutela judicial efectiva o a un juicio con todas las garantías.

Incluso en los supuestos de ausencia de deudor o de silencio del mismo debe tenerse en cuenta que, con carácter general, en nuestro ordenamiento procesal la dejación o el silencio de éste supone que se produzcan consecuencias

de orden probatorio que la norma admite bajo la forma de "ficta confessio", o como deducciones del propio juzgador a la hora de apreciar los hechos controvertidos y a la de valorar los hechos probados, sin que tales consecuencias puedan verse limitadas por el contenido que haya de tener la sentencia de remate, dado que la misma no tendrá efecto de cosa juzgada, al quedar abierta la vía del juicio declarativo que corresponda.

En conclusión no tratándose la norma impugnada de una disposición que tenga una finalidad probatoria, difícilmente puede la misma determinar la inversión de las reglas de la prueba.

Alegada la desigualdad de trato, puesto que la especialidad procesal cuestionada beneficia únicamente a las entidades de crédito con exclusión de otros acreedores, se declara que dada las diferencias que median entre aquéllas y estos últimos, estima justificado el establecimiento de un régimen procesal especial que facilite la realización de los créditos de las referidas entidades, y que de alguna manera forma parte del bloque normativo sectorial regulador de las actividades de intermediación financiera, que en especial atiende al buen funcionamiento de las entidades de crédito como algo necesario para el conjunto de la economía, dada su posición central en los mecanismos de pago. Es tal circunstancia lo que hace que con carácter general se les haya querido facilitar la satisfacción de los derechos generados por sus actividades típicas, considerando entre otros extremos la necesidad de que mantengan la confianza del público y una acreditada solvencia. De cualquier forma ha de señalarse que ese tratamiento singular se da no sólo en atención a los sujetos, sino a unos supuestos objetivos delimitados, como es el de los contratos mercantiles documentados mediante formas que garanticen su autenticidad, implicando una cuenta corriente entre las partes.

Examinadas las posibles desigualdades procesales que se dan en el marco del procedimiento a examen, se señala que el embargo preventivo que se decreta sin oír al deudor no merece reparo de constitucionalidad al tratarse de una mera medida cautelar, que se adoptará previa apreciación por el órgano judicial de la apariencia de buen derecho y bajo la cuenta y riesgo de la entidad financiera acreedora, de modo que las citadas cautelas suponen un contrapeso a las facultades del actor, cautelas y razonamientos los anteriores aplicables a los supuestos en que el demandado no haya formulado oposición, ya que formulada la demanda, ésta, los documentos que la acompañan y en última instancia la apariencia de buen derecho son apreciados de oficio por el juez. Igualmente la ausencia del deudor en el proceso ejecutivo no impedirá el reconocimiento de los daños y perjuicios causados por un embargo infundado, aunque en numerosas ocasiones el anterior tenga que ser establecido en el juicio declarativo que puede seguirse sobre el derecho sustantivo hecho valer en el previo juicio ejecutivo.

En cuanto a las limitaciones de los medios de oposición del deudor, taxativamente enumerados, se considera que no causan indefensión al mismo, dada la amplitud con la

que éstos son regulados, especialmente si se ponen en comparación con los establecidos en el proceso de ejecución hipotecaria.

Igualmente se considera que tampoco provoca indefensión la inversión del contradictorio, ya que contestada la demanda por el deudor, vista la misma, el hecho de que la parte actora pueda a su vez contestar a la oposición del anterior es conforme con el principio de contradicción, porque si se efectúan pruebas todas las partes disponen de un periodo común para proponer y practicar, quedando abierta en todo caso la posibilidad de una vista pública.

Por lo que a la prueba se refiere, ha de reconocerse que toda parte debe tener la oportunidad de ser oída, pero ésta si conociendo la existencia del proceso y teniendo oportunidad de comparecer no lo hace, ninguna vulneración de garantías puede alegar, ya que si hubo falta de defensa fue por su negligencia o voluntario apartamiento. Por otra parte se considera que los plazos que da la Ley para personarse y oponerse a la ejecución si bien son breves, también son suficientes, máxime dadas las menciones y advertencias que

en la citación del mismo han de contenerse y la circunstancia señalada relativa a que los efectos del juicio ejecutivo no tienen fuerza de cosa juzgada.

Por lo que a la defensa de los consumidores y usuarios se refiere se entiende que la referencia constitucional a la misma se hace en el ámbito de los principios rectores de la política social y económica y no de los derechos fundamentales, y por tanto con un margen de regulación muy amplio para el legislador, que ha hecho que por éste se deje fuera del concepto de consumidor a quienes reciban servicios de las entidades de crédito con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de terceros, y si bien incluye dentro del mismo a quienes disfrutan de los servicios bancarios como destinatarios finales, debe considerarse por las razones expuestas, que interpretada rectamente, como se ha indicado, la disposición impugnada no contradice en modo alguno la normativa general de protección al consumidor, cuando resulte aplicable, o a la específica para los usuarios de servicios bancarios, ni restringe las facultades judiciales para hacer observar la misma.

Sentencia 47/1992, de 2 de abril. Recurso de amparo. Juicio ejecutivo (BOE 6 mayo 1992) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.517/88, interpuesto por el Procurador don Pedro Antonio González Sánchez, en nombre y representación de doña Gerda María Crista Rademacher, asistida del Letrado don Angel Olmos Mené, contra la sentencia de la Sala de lo Civil de la, entonces, Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de la misma ciudad en los autos de juicio ejecutivo núm. 401/87. Ha si parte el Ministerio Fiscal y la Entidad Banca Jover, S. A., parte apelada en dicho procedimiento, representada por el Procurador don Nicolás Muñoz Rivas y asistida del Letrado don Mariano Aniceto, siendo Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 14 de septiembre de 1988, el Procurador de los Tribunales don Pedro Antonio González Sánchez interpuso recurso de amparo frente a la Sentencia pronunciada el 13 de julio de 1988 por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca que desestimaba el recurso de apelación de la actora contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de la misma ciudad en los autos de juicio ejecutivo núm. 401/87, instados por la Banca Jover, S. A.

2. La demanda tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

A) La Entidad bancaria mencionada formuló demanda de juicio ejecutivo contra la recurrente, contra don Juan Antonio de la Rosa de la Rosa y contra Jonquet, S. A., en reclamación de 6.856.983 pesetas de principal y gastos, más la de 2.000.000 de pesetas calculadas para costas, al amparo de una póliza de préstamo concertada entre los citados demandados y la Entidad bancaria. Con la demanda se acompañaba certificación del Banco, intervenida por corredor de comercio colegiado, en la que se acreditaba la coincidencia del saldo resultante de dicha póliza con el que aparecía en la cuenta abierta por los citados deudores y haberse practicado la liquidación en la forma pactada por las partes.

B) Ordenado el despacho de ejecución por las cantidades referidas, los demandados formularon oposición a la misma alegando la nulidad de la obligación o título por el que se había despachado la ejecución y, practicada la prueba propuesta por las partes, el Juzgado de Primera Instancia pronunció Sentencia el 1 de julio de 1987 que ordenaba seguir adelante la ejecución despachada por el importe del principal reclamado, intereses pactados y costas.

C) Frente a la anterior Sentencia, formularon recurso de apelación don Juan Antonio de la Rosa de la Rosa y doña Gerda M. Crista Rademacher fundado en que los demandados no habían te-

nido participación alguna en el cierre y fijación del saldo de la póliza de préstamo y crédito.

El recurso fue desestimado por la Sala de lo Civil de la anterior Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, al considerar que el penúltimo párrafo del art. 1.435 de la L.E.C., concedía carácter ejecutivo al título aportado por el Banco, el cual reunía todos los requisitos legales para despachar la ejecución.

3. La demandante de amparo basa su pretensión en la absoluta indefensión que le acarrea el despacho de la ejecución, con base a la certificación bancaria intervenida por corredor de Comercio, sin haber sido parte la prestataria en el proceso de fijación del saldo e intervención de su cuenta.

La oposición en el proceso judicial se contraía a entender inconstitucionales los arts. 1.º y 2.º de la Orden de 21 de abril de 1950 de la Banca privada, en cuanto que establecen que en las pólizas de crédito intervenidas por Agentes de Cambio y Bolsa o Corredor de comercio colegiado, que otorguen los Bancos, cajas de ahorro o Sociedades de crédito, podrá convenirse la determinación del saldo del crédito el día de su vencimiento por la entidad acreedora, y en cuanto que, a efectos del procedimiento ejecutivo ordinario de la L.E.C., se considerará líquida la cantidad que resulte de la certificación librada por la entidad acreedora.

Al no haber sido parte, ni haber tenido posibilidad de serlo en el proceso de fijación del saldo resultante, la prestataria que, con posterioridad, sufrirá los rigores de un proceso ejecutivo sumario, al deudor se le coloca en flagrante indefensión que prescribe el art. 24.1 C.E. Si la posibilidad de defensa del ejecutado en un proceso especial sumario es ya de por sí tenue, esta posibilidad de defensa es nula ante la circunstancia de que la introducción al proceso ejecutivo y la conformación del título se haya realizado sin tan siquiera ofrecer la mera posibilidad de que el ejecutado pueda realizar alegato alguno al título.

Termina suplicando que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de la sentencia cuestionada, reconociendo el derecho de la recurrente a intervenir en las diligencias previas a la ejecución.

4. Por providencia de 7 de noviembre de 1988 la Sala Segunda -Sección Cuarta- de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo formulada por doña Gerda María Crista Rademacher y tener por personado y parte en nombre y representación de la misma al Procurador señor González Sánchez. A tenor del art. 51 de la LOTC se acordó, igualmente, requerir a la Audiencia de Palma de Mallorca y al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de la misma ciudad para que en plazo de diez días remitiesen testimonio del rollo de Sala y de los autos de juicio ejecutivo núm. 401/87, interesando, al mismo tiempo, que se emplazase a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer en este proceso constitucional.

5. Mediante nueva providencia de 9 de octubre de 1989 la Sección, al no haberse recibido del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Palma de Mallorca las diligencias practicadas para el emplaza-

(1) Corrección de errores BOE 29 mayo 1992.

miento de las partes del proceso judicial, acordó remitir xerocopia del oficio enviado a dicho órgano judicial al Tribunal Superior de Justicia de Baleares para que adoptase las medidas adecuadas, a la vista de la dilación del Juzgado, en el cumplimiento del despacho interesado.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de octubre de 1989 compareció el Procurador don Nicolás Muñoz Rivas en nombre y representación de la Banca Jover, S. A., parte apelada en el proceso judicial, y en virtud de providencia de 13 de noviembre de 1989 la Sección tuvo por recibidas las actuaciones remitidas por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Palma de Mallorca y por personado y parte al expresado Procurador comparecido. A tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, en la misma providencia, se acordó dar vista de las actuaciones del presente recurso de amparo, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a los Procuradores mencionados para que formularan las alegaciones que estimasen convenientes a su derecho.

7. El 11 de diciembre de 1989 únicamente el Ministerio Fiscal presentó escrito de alegaciones en el que, tras centrar el objeto del presente recurso de amparo, señaló que la sentencia de la Audiencia había rechazado razonadamente la causa de nulidad invocada por la actora en el proceso judicial al considerar que la redacción dada al art. 1.435 de la L.E.C., en la Ley 34/84, de 6 de agosto, resolvió las dudas sobre la legalidad de la Orden de 21 de abril de 1950, reforzó la posición jurídica del deudor, y evitó que la determinación del saldo quedase sólo al arbitrio de la entidad acreedora al exigir la intervención de un Perito en la materia.

En contra de lo afirmado por la recurrente, la Sentencia de la Audiencia se encuentra plenamente ajustada a derecho y no vulnera el derecho de defensa, toda vez que en el proceso ejecutivo en que se dictó no se le impidió la posibilidad de defender sus derechos, ni en él se han infringido las normas ordenadoras del procedimiento. La demandante, por el contrario, no hace derivar la indefensión de la infracción de normas reguladoras del proceso ejecutivo sino de la forma en que se determinó la cuantía y liquidez de la deuda, es decir, de la forma en que el ordenamiento jurídico permite al acreedor fijar el saldo deudor o, lo que es lo mismo, la liquidez de la deuda. De ahí que invoque la inconstitucionalidad de la Orden de 21 de abril de 1950.

Actualmente, sin embargo, la liquidez de la deuda no se realiza por aplicación de la mencionada Orden, sino con arreglo a lo dispuesto en el art. 1.435, 3.º, párrafo 3.º, de la L.E.C., según la redacción dada por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, precepto que es el que aplica la resolución impugnada. Dicho artículo permite acreditar el saldo mediante certificación de la entidad bancaria o de crédito, sobre la base de la existencia de un acuerdo o pacto previo entre las partes contratantes. Por ello, si media tal pacto, la cantidad exigible será la especificada en la certificación expedida por la acreedora.

En el presente recurso, la póliza suscrita entre la recurrente y la Banca Jover, S. A., contiene una cláusula en la que expresamente se pacta que la liquidación, para determinar la deuda ejecutivamente reclamable, se practicará por el Banco mediante certificación en la que hará constar el fedatario que el saldo coincide con el que aparece en la cuenta. De ello resulta que el título que abre el juicio ejecutivo (art. 1.429, 6.º y 1.435, párrafo 3.º, de la L.E.C.), no requiere ninguna actividad procesal previa de conformación del mismo o de determinación del saldo resultante al día del cierre, sino que la Ley permite que su fijación se realice de artemiano, extraprocésalmente, con intervención de Agente de Cambio o Corredor de Comercio. Se obtiene, pues, fuera del proceso y, por este motivo, carece de fundamento la afirmación de la actora de que, al no haber sido parte en el proceso de fijación del saldo, se le causó indefensión.

En definitiva, el recurso de amparo trata de cuestionar la constitucionalidad del art. 1.435, 3.º, apartado 3.º, de la L.E.C., sobre el que se encuentra pendiente la cuestión de constitucionalidad núm. 1.219/88, en la que se considera que el mismo puede ser contrario al art. 14 C.E. Sin necesidad de reiterar los argumentos que ya expuso en la misma, interesa destacar que el modo de determinar la liquidez de la deuda regulada en el art. 1.435, 3.º, apartado 3.º, L.E.C., tiene su fundamento en el pacto o convenio de las partes y que corresponde a los Tribunales ordinarios determinar cuándo el pacto libremente concertado se encuentra dentro de las limitaciones que fijan su ámbito. Por esta causa, cuando se invoca la vulneración del derecho de defensa, la actora parece desconocer que se procedió de esta forma en virtud de un pacto conferido en la póliza y expresamente autorizado por el art. 1.435, 3.º, apartado 3.º, de la L.E.C.

En consecuencia, el Fiscal interesa que se dicte sentencia por la que se desestima el recurso de amparo, salvo que el Tribunal considere que la cuestión de inconstitucionalidad citada pueda tener influencia sobre el presente recurso, en cuyo caso procedería suspender la tramitación de ésta hasta que se resuelva la misma.

8. Por providencia de fecha 30 de marzo de 1992, se acordó señalar el día 2 de abril siguiente, para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene por objeto decidir si la falta de intervención del deudor en el proceso de fijación del saldo resultante de una póliza de crédito concertada con una entidad bancaria, y que ha resultado impagada, genera indefensión a aquél por cuanto basta la certificación que del mismo expide el Banco, intervenida por Corredor colegiado de Comercio, para la constitución del título ejecutivo y la apertura del proceso especial y sumario previsto en los arts. 1.429 y siguientes de la L.E.C.

2. Ante todo conviene aclarar que la queja de la actora no se refiere a una indefensión causada en la instancia judicial, es decir, en el juicio ejecutivo que produjo su posterior condena, sino que aquélla tiene su base en un momento anterior, cual es el de la «liquidación» de la cantidad que, como cuantía de la reclamación, se incorporó a la certificación expedida por el Banco al objeto de constituir el título ejecutivo. De aquí que sólo indirectamente quepa imputar al órgano judicial la queja de indefensión.

En efecto, no se alega por la recurrente merma alguna de sus posibilidades de defensa en el juicio ejecutivo ni infracción de las normas de procedimiento que la propia L.E.C. consagra para este tipo de proceso. La misma se centra en el modo de determinación de la cuantía y liquidez de la deuda a fin de que la entidad acreedora pueda promover la acción ejecutiva. Éstima, así, que al despacharse la ejecución con base en la certificación intervenida por Corredor de Comercio, sin haber sido parte la prestataria, se le ha colocado en una suerte de indefensión proscrita por el art. 24.1 de la Constitución.

Este Tribunal ha repetido en numerosas ocasiones (SSTC 156/1985, 64/1986, 89/1986, 12/1987, 171/1991 y ATC 190/1983), que la indefensión es un concepto fundamentalmente procesal que se concreta en la posibilidad de acceder a un juicio contradictorio en el que las partes, alegando y probando cuanto estimen pertinente, puedan hacer valer en condiciones de igualdad sus derechos e intereses legítimos. Ello viene a significar que la indefensión sólo se puede originar por una actuación del órgano judicial en el curso del proceso, pero no fuera de él. De aquí que carezca de fundamento la pretendida indefensión que la actora manifiesta que se ha causado

por no dársele intervención en la determinación del saldo de su póliza de préstamo, cuando en tal actividad no interviene ningún órgano judicial, ni achaca a las resoluciones judiciales merma alguna de sus posibilidades de defensa, ni ésta se ha producido siquiera en el ámbito de un proceso sino, a lo sumo, en la fase de creación del título ejecutivo, que es de naturaleza extrajudicial.

3. Ahora bien, la recurrente no agota con ello su pretensión. La demanda se apoya en que su omisión como prestataria en el proceso de fijación del saldo e intervención de la cuenta se debe a las previsiones normativas contenidas en los arts. 1.º y 2.º de la Orden de 21 de abril de 1950, aplicadas por el órgano judicial, disposiciones éstas que considera inconstitucionales por oponerse al art. 24.1 C.E. A este respecto afirma que la fijación del saldo del crédito en el día de su vencimiento, de manera unilateral por la entidad bancaria, le genera indefensión.

Previo al examen de esta pretendida inconstitucionalidad, es necesario puntualizar la anterior alegación contenida en la demanda puesto que, según se deduce del fundamento de Derecho 2.º de la Sentencia de apelación, la norma aplicada por el órgano judicial para declarar la fuerza ejecutiva del título presentado por la entidad bancaria no ha sido ninguno de los preceptos indicados de la Orden de 21 de abril de 1950, sino el párrafo 4.º del art. 1.435 de la L.E.C., tras la reforma operada por la Ley 34/1984, de 6 de agosto. El actual art. 1.435 L.E.C., es heredero directo del art. 2.º de la Orden de 1950, pero éste «no recoge la norma de su art. 1.º, que era la que permitía que se pactase que la determinación del saldo del crédito, por parte de la entidad acreedora, hará fe en juicio y surtirá todos los efectos legales pertinentes, y a ella se someterá el deudor, los factores y los avalistas, si los hubiese» (STC 14/1992, fundamento jurídico 2.º).

Así, pues, la inconstitucionalidad que se denuncia ha de entenderse constreñida al citado párrafo 4.º del art. 1.435 de la L.E.C., sobre la que el Pleno de este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en la Sentencia, antes citada, 14/1992. En ella se afirmó que el precepto mencionado es acorde con la Constitución, y que el mismo no se opone a lo dispuesto en los arts. 14, 24 y 51 C.E.

En lo que ahora nos concierne, dicha Sentencia recogía que el párrafo 4.º del art. 1.435 de la L.E.C. «no dispone que la certificación expedida por la entidad acreedora, en la que se especifica la cantidad exigible de acuerdo con el saldo que aparezca en la cuenta abierta al deudor, sea tenida por verdadera sino que se limita a declarar que la cantidad exigible, una vez especificada por la entidad acreedora en la forma pactada en el título ejecutivo, se tendrá por líquida. Que la Ley establezca que la cantidad reclamada es líquida para poder despachar la ejecución no significa que se presuma que es cierta o verdadera». Es decir, nada impide en el precepto legal cuestionado la aplicación de las normas generales que sobre la prueba de las obligaciones recogen tanto el Código Civil como el Código de Comercio y, naturalmente, la L.E.C. Tampoco restringe la potestad judicial para recibir el preito a prueba ni las facultades judiciales para la valoración de la misma. «En consecuencia, la norma cuestionada no consagra un privilegio probatorio en favor de las entidades de crédito... ni otorga a la contabilidad de las mismas el carácter de documento público». En fin, no priva al deudor de un proceso con todas las garantías ni lo sume en indefensión.

Continúa diciendo la expresada resolución que «el precepto restringe su alcance a los contratos mercantiles que, además de documentarse mediante formas que garanticen su autenticidad, implican la existencia de una situación de cuenta corriente entre las partes, único contexto en el que cobra sentido la regulación de operaciones de liquidación y de certificación de saldos. Este dato confirma que no estamos ante un supuesto de trato jurídico especial que atienda sólo a rasgos subjetivos del acreedor, sino que dicho trato es debido a las

peculiares exigencias de las actividades de intermediación financiera que constituyen el objeto social, exclusivo y excluyente de las entidades de crédito en nuestro Derecho». Por ello, no es exacto afirmar que la legitimidad del título viene suministrada exclusivamente por la declaración unilateral de la entidad bancaria, pues en el origen del mismo se encuentra siempre un contrato suscrito por las partes e intervenido por fedatario que hace fe de la existencia de la relación jurídica y de sus características esenciales.

Por si tal garantía apareciera insuficiente para acreditar una apariencia de buen derecho, el art. 1.435 L.E.C., permite un control judicial del título y la posibilidad de contar con el imprescindible auxilio técnico, pues, «debido a una enmienda parlamentaria dirigida a reforzar la posición jurídica del deudor, evitando que la determinación del saldo quede al sólo arbitrio de la entidad acreedora, la certificación de lo adeudado, que esta última expide, debe constar en documento fehaciente. Y en todo caso deben quedar acreditados ante el Juez, dos extremos importantes: Que la liquidación haya sido practicada en la forma pactada por las partes en el título ejecutivo, y que el saldo coincide con el que aparece en la cuenta abierta al deudor».

A la vista de lo que se ha puesto de manifiesto, y siguiendo la doctrina sentada por este Tribunal en la Sentencia referida, se puede concluir que el art. 1.435 de la L.E.C., no sólo no contiene un privilegio exento de justificación para las entidades bancarias, sino que establece garantías legales y judiciales suficientes que evitan la indefensión del deudor en el proceso de creación y control del título ejecutivo.

4. En el caso ahora enjuiciado resulta además de las actuaciones que la entidad bancaria acompañó, junto con su escrito de demanda, la póliza de préstamo conteniendo una cláusula 9.ª en la que se pacta expresamente por las partes que la liquidación para determinar la deuda ejecutivamente reclamable, en caso de impago de la suma debida, se practicará por el Banco, el cual expedirá certificación que recoja el saldo que presente la cuenta el día del cierre, y que bastará para el ejercicio de la acción ejecutiva la presentación de esta póliza junto con los demás documentos a que se refiere el art. 1.429, 6.º, de la L.E.C. Igualmente se presentó con la demanda certificación del saldo expedido por la entidad bancaria, de la librada por Corredor de Comercio colegiado acreditativa de la coincidencia de la póliza con el asiento de su Libro de Registro, extracto de los movimientos de la cuenta corriente de crédito y actas notariales, de 13 de noviembre de 1986 y 13 de febrero de 1987, notificando a los deudores el vencimiento del mismo y el saldo resultante.

Notificado el auto judicial que ordenaba despachar ejecución, la demandada se opuso a la acción ejecutiva alegando la nulidad prevista en el núm. 1.º del art. 1.467 de la L.E.C., se practicaron pruebas de confesión judicial y documental a propuesta de ambas partes y, en fin, se dictó Sentencia estimando la demanda que fue recurrida en apelación y confirmada por la Audiencia Territorial. En consecuencia, ni en el proceso de creación y liquidación del título, ni en el procedimiento judicial seguido con posterioridad se vislumbró merma alguna en el derecho de defensa de la recurrente. De aquí que la demanda deba ser desestimada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 47/1992, de 2 de abril

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Juicio ejecutivo. Ejecución. Corredor de Comercio. Póliza de crédito. Intervención. Certificación bancaria.

A) Objeto

La sentencia resuelve un recurso interpuesto contra la sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia nº 2 de la misma ciudad en juicio ejecutivo, en la que se ordenaba seguir ejecución despachada en base a certificación bancaria intervenida por Corredor de Comercio contra el ahora recurrente por el importe del principal reclamado, intereses pactados y costas.

B) Antecedentes

La recurrente estima que la ejecución en base a una certificación bancaria intervenida por Corredor de Comercio, sin que la misma, como prestataria, haya sido parte en el proceso de fijación del saldo e intervención de su cuenta conforme a la normativa que prevé tal actuación en relación a las pólizas de crédito que otorguen los Bancos, Cajas de Ahorros o sociedades de crédito le produce indefensión.

El Ministerio Fiscal entiende que la certificación librada, con el alcance ya descrito, tiene suficiente cobertura de legalidad, conforme a la legislación procesal civil, según la cual la fijación del saldo no queda al arbitrio exclusivo de la entidad acreedora, ya que se exige la intervención de un Perito en la materia. Igualmente se considera que el recurrente en amparo tuvo la posibilidad de actuar su derecho de defensa en el juicio ejecutivo. Por todo lo expuesto se solicita la desestimación del recurso.

C) Fundamentos jurídicos

La jurisprudencia constitucional contiene reiterados pronunciamientos en el sentido de que la indefensión sólo se puede originar por una actuación del órgano judicial en el curso del proceso, por lo que en el presente caso en el que la posible indefensión se habría producido en un momento previo al proceso, y por tanto revistiendo carácter extrajudicial, como es el de la liquidación de cantidad, la misma, caso de haberse producido no tendrá relevancia constitucional a los efectos invocados.

Por otra parte la alusión a la posible inconstitucionalidad de la disposición reglamentaria en la que se base la fijación del saldo e intervención de la cuenta, en la medida en que habilita para una fijación unilateral del saldo por la entidad acreedora, ha de verse afectada por la circunstancia de que la norma aplicada por el órgano judicial tiene rango legal, al aparecer recogida en la Ley procesal civil, y por tanto la tacha de inconstitucionalidad del recurrente se dirigirá en última instancia a dicha norma.

Al respecto se señala que de ningún modo del precepto aplicado puede inferirse que la cantidad fijada sea cierta o que la misma no pueda ser cuestionada conforme a las normas generales que rigen la prueba, sin que por tanto se consagre privilegio probatorio alguno a favor de las entidades de crédito. Igualmente debe tenerse en cuenta que en la fijación del saldo, se produce la intervención de un Corredor de Comercio, que representa en todo caso un auxilio técnico autorizado. Razones las anteriores que fundan la desestimación del recurso de amparo.

Sentencia 55/1992, de 8 de abril. Recurso de amparo. Reclamación de cantidad (BOE 13 mayo 1992) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 778/1989, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Katuska Marín Martín, en nombre y representación de doña Natividad Jiménez del Rey, asistida del Letrado don Felipe López y Martín Loaches, contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1989, que acordó no haber lugar a la admisión del recurso de casación formulado contra la Sentencia de 21 de diciembre de 1988, dictada por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Madrid, en proceso sobre reclamación de cantidad. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Caja de Ahorros de Galicia, representada por el Procurador de los Tribunales don Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa y asistido por el Letrado don Pedro Pascual Cid y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 28 de abril de 1989, la Procuradora de los Tribunales doña Katuska Marín Martín, en nombre y representación de doña Natividad Jiménez del Rey, interpuso recurso de amparo contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1989, que acordó no haber lugar al recurso de casación formulado contra la Sentencia de 21 de diciembre de 1988 dictada por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Madrid, en proceso sobre reclamación de cantidad.

2. Los hechos en que se basa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

A) Doña Natividad Jiménez del Rey, actual demandante de amparo, formuló por medio de su representación legal, recurso de casación contra la Sentencia de 21 de diciembre de 1988 dictada por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Madrid, en resolución del recurso de apelación formulado contra la Sentencia de instancia recaída en proceso declarativo ordinario de menor cuantía sobre reclamación de la cantidad de 1.012.500 pesetas -que se solicitaba en la demanda- y en cuyos autos, que se siguieron en el Juzgado de Primera Instancia número 17 de Madrid, la señora Jiménez del Rey -demandada en los referidos autos- formuló reconvencción por valor de 6.127.500 pesetas.

El recurso de casación se tuvo por formulado mediante providencia de 24 de febrero de 1989, dictada por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Madrid y el Ministerio Fiscal, evacuando el correspondiente trámite, devolvió los autos con la fórmula de «Visto».

B) En fecha 13 de abril de 1989 la Sala Primera del Tribunal Supremo dictó Auto cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «... No ha lugar a admitir el recurso de casación interpuesto por doña Natividad Jiménez del Rey contra la Sentencia que en fecha 21 de diciembre de 1988 dictó la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Madrid».

Con base en los anteriores hechos, la demandante de amparo suplica de este Tribunal se dicte Sentencia por la que se declare la nulidad del Auto de 13 de abril de 1989 dictado por la Sala Primera del Tribunal Supremo a fin de que en su lugar se dicte otro que admita el recurso de casación interpuesto. Por medio de otro solicita la suspensión de la ejecución de la Sentencia recurrida en casación, a fin de evitar que el recurso de amparo pierda su finalidad.

Alega la actora la vulneración del derecho a obtener tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 C.E. Considera la demandante que el Auto de inadmisión del recurso de casación dictado por el Tribunal Supremo, ha impedido su acceso a un recurso legalmente previsto, mediante la aplicación de una causa inexistente en este supuesto; y ello, porque tanto si se considera la cuantía de la reconvencción por separado -en el sentido que establece la regla 17 del art. 489 de la L.E.C.- como si se acumula a la cuantía de la demanda, en ambos casos la citada cantidad es superior a la suma de 3.000.000 de pesetas que fija el art. 1.687.1.º L.E.C. para la procedencia del recurso.

Entiende la recurrente que nada impide, conforme a la legislación vigente, la acumulación de ambas demandas a efectos de la fijación de la cuantía, pero que, además y en cualquier caso, la naturaleza de auténtica demanda que ostenta la reconvencción formulada es indudable tanto si se consideran los preceptos de la L.E.C. o del Decreto de 12 de noviembre de 1952, como si se acude para su determinación a la opinión expresada por la doctrina científica. Y siendo esto así, la suma a que ascendía dicha demanda reconvenccional era suficiente para estimar la procedencia del recurso.

3. Por providencia de 15 de septiembre de 1989, la Sección Segunda (Sala Primera) de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo formulada y a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir atentamente a la Sala Primera del Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia, para que en el plazo de diez días remitan, respectivamente, testimonio del recurso de casación núm. 260/89 y del rollo de apelación número 24/88, interesándose al propio tiempo del Juzgado núm. 17 de Madrid el emplazamiento de quienes fueron parte en el procedimiento con excepción de la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días puedan comparecer en este proceso constitucional. En cuanto a la petición de suspensión se acuerda formar la pieza separada, conforme se solicita por la actora.

4. Con fecha 13 de noviembre de 1989 se recibe escrito mediante el cual el Procurador de los Tribunales don Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa, en nombre y representación de la Caja de Ahorros de Galicia, se persona en las actuaciones.

5. Por providencia de 29 de enero de 1990, la Sección acuerda tener por recibidas las actuaciones judiciales remitidas y por personal y parte al Procurador, señor Estévez Fernández-Novoa, en nombre de quien comparece entendiéndose con él la presente y sucesivas diligencias; asimismo, en virtud de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acuerda dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a la representación de las

(1) Corrección de errores BOE 1 julio 1992.

partes personadas a fin de que, en el plazo de veinte días, formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

6. Mediante Auto de fecha 16 de octubre de 1989, la Sala, en la correspondiente pieza separada, acuerda no acceder a la suspensión solicitada.

7. Con fecha 22 de febrero de 1990 se recibe el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. En él, tras dar por reproducidos los antecedentes de hecho consignados en la demanda de amparo, analiza el fondo de la pretensión formulada por la actora, que invoca esencialmente la lesión del derecho consagrado en el art. 24.1 C.E. por impedir la resolución judicial que se impugna el acceso al recurso de casación legalmente establecido sin una causa legal que lo justifique. Constituye doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, señala el Ministerio Fiscal, aquella que mantiene que el derecho fundamental invocado se satisface con una respuesta razonada de inadmisión en base a una causa legal debidamente acreditada por el órgano judicial, por lo que la inadmisión de un recurso de casación por razón de la cuantía es una cuestión que carece de dimensión constitucional por pertenecer al campo de la legalidad ordinaria y por ello a la decisión del órgano jurisdiccional, pero también hay que poner de relieve que la inadmisión impide el acceso a un recurso legalmente establecido y por ello, alcanza trascendencia constitucional en el supuesto de que carezca de justificación. En virtud de la Ley 34/1984, de 6 de agosto, de reforma urgente de la L.E.C., el acceso al recurso de casación civil se limitó, por razón de la cuantía litigiosa, a las Sentencias dictadas en los declarativos ordinarios de mayor y menor cuantía en los que esta última excediera de 3.000.000 de pesetas, sea inestimable o no haya podido determinarse. De las actuaciones judiciales a que se refiere el recurso de amparo resulta, que si bien el demandante fijó en la demanda como cuantía litigiosa 1.012.500 pesetas más los intereses legales, la demandada al formular reconvencción señaló como cuantía de la pretensión deducida en la demanda reconvenccional la suma de 6.127.500 pesetas, más los intereses legales; también se desprende de lo actuado que la actora, al contestar a la reconvencción, no impugnó la cuantía de la demanda reconvenccional, con lo que quedó abierta a la casación la pretensión reconvenccional, dado el carácter autónomo de ésta aunque se sustancie en el mismo proceso. La reconvencción, añade el Fiscal, supone en efecto un incremento del objeto del proceso, independiente del que lo motivó, porque se funda en causa distinta de la que dio origen al pleito promovido por la demandante, que es aprovechado por la demandada para plantear otro sin conexión con aquél. Como no es una nueva oposición a la demanda, sino una nueva relación jurídica procesal o pretensión de fondo, que no se identifica con la cuestión suscitada por la actora más que en el hecho de darse entre los mismos sujetos con inversión de sus posiciones, hay pluralidad o diversidad de objetos procesales, con tratamiento jurídico diferenciado, y de ahí que la reconvencción se valore por separado a fin de determinar la cuantía del pleito. En este supuesto –continúa– la actora no formuló oposición a la cuantía de la reconvencción y por ello, la reconveniente tiene acceso a la casación conforme al previsto en el art. 1.687.1.º de la L.E.C., porque la cuantía fijada en la demanda inicial del proceso no es la que debe tenerse en cuenta a los efectos del recurso de casación, sino la de la reconvencción, que es superior al límite mínimo para el acceso al recurso de casación; es claro, pues, que procedía la admisión del recurso de casación interpuesto por la demandada, porque si bien la determinación de la cuantía a los efectos del recurso de casación es normalmente materia de legalidad ordinaria, rebasa este carácter cuando la causa de inadmisión por razón de la cuantía no está debidamente fundada y, por tanto, inlude en el derecho fundamental a la tutela judicial.

La escueta motivación del Auto impugnado, que se limita a razonar que la cuantía no rebasa el límite establecido para la casación, tiene presente sólo la cuantía inferior a 3.000.000 de la demanda, pero parece olvidar que la reconvencción se fijó –y no se impugnó por la otra parte– en cantidad superior, por lo que, tratándose de hacer valer la recurrente, en casación, su pretensión reconvenccional, ésta debió tener acceso al recurso, por todo lo cual, el Ministerio Público termina interesando se dicte Sentencia por la que se estime el recurso de amparo por vulneración del art. 24.1 C.E. por el Auto impugnado en el mismo.

8. Con fecha 17 de febrero de 1990 se recibe el escrito de alegaciones formuladas por la representación de la recurrente en amparo. En ellas reitera las afirmaciones recogidas en el escrito de demanda y añade que pese a la claridad del importe del pleito –que en lo que se refiere a la demanda principal asciende a 1.012.500 pesetas y a la reconvencción a la suma de 6.127.500 pesetas– y es, en consecuencia, superior al límite mínimo fijado para la casación (de 3.000.000 de pesetas) el Auto impugnado no lo estima así, incurriendo en un error que, a juicio del actor es triple. Primero porque el precepto que se aplica en él, art. 1.710 L.E.C., no contempla la inadmisión por cuantía insuficiente, siendo en realidad aplicable el art. 1.687, en segundo lugar y con independencia de lo anterior, porque se omite la consideración del art. 489, regla 12, que no establece ninguna incompatibilidad entre la demanda y la reconvencción ni impide la suma de ambas y finalmente porque en razón a esa falta de prohibición en cuanto a la suma de las cantidades o a su consideración independiente, la resolución del Tribunal Supremo impugnada resulta carente de fundamentación jurídica y contraria al derecho que consagra el art. 24.1 C.E. En virtud de todo ello, reitera la súplica del escrito de demanda solicitando el otorgamiento del amparo.

9. Don Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa, en representación de la Caja de Ahorros de Galicia, presentó su escrito de alegaciones en fecha 23 de febrero de 1990, en ellas alega que el Auto impugnado se ajusta plenamente a lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil y a su interpretación jurisprudencial. Tanto el art. 1.710.2 L.E.C. como el 1.687.1.º resultan plenamente aplicables al caso litigioso, ya que, conforme razona el Tribunal no es procedente acumular la cuantía de la reconvencción a la de la demanda y así se desprende del art. 489, regla 12, siendo interpretado en tal sentido este último precepto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1978. Añade a continuación que el presente recurso de amparo no es sino un nuevo instrumento utilizado por el recurrente para retrasar la ejecución de lo resuelto y convertir al Tribunal Constitucional en un Tribunal de apelación, para terminar solicitando la desestimación del recurso de amparo e igualmente de la petición de la suspensión.

10. Por providencia de fecha 7 de abril de 1992, se acordó, señalar para la deliberación y votación de esta Sentencia al día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Auto que se impugna mediante el presente recurso de amparo –dictado en fecha 13 de abril de 1989 por la Sala Primera del Tribunal Supremo– acuerda la inadmisión del recurso de casación formulado por la actual recurrente en amparo contra la Sentencia dictada por la entonces Audiencia Territorial de Madrid en proceso declarativo ordinario de menor cuantía que confirmaba la recaída en la primera instancia. Entiende la actora que aquella decisión de inadmisión del recurso de casación vulnera el derecho fundamental a obtener tutela judicial efectiva, consagrado en el art. 24.1 C.E., en su vertiente de acceso a los recursos legalmente previstos, porque

la resolución se fundamenta en la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 1.710 de la L.E.C. en su relación con los arts. 1.687.1.º y 489, regla 12, de la misma Ley procesal civil, esto es, se basa en que la cuantía del litigio -derivada de la pretensión recogida en la demanda- es inferior al importe mínimo (3.000.000 de pesetas), establecido en tales preceptos como requisito para la viabilidad del mencionado recurso de casación. Pero la resolución no ha considerado, sin embargo, que en el proceso se formuló reconvencción por la demandada y actual recurrente en amparo, por importe de 6.127.500 pesetas, es decir, superior a aquel límite cuantitativo; por lo que, sin necesidad de acumular ambas cuantías y apreciando sólo la de la demanda reconvenccional -que a tenor de lo dispuesto en la regla decimoseptima del art. 489 de la L.E.C. -se valorará por separado- era procedente la admisión a trámite del recurso de casación que, en consecuencia, fue indebidamente inadmitido por el Tribunal Supremo. El objeto de este proceso constitucional consiste, pues, en determinar, según lo expuesto, si la resolución judicial impugnada ha realizado, en efecto, una interpretación y aplicación de las normas legales atinentes al supuesto contraria a la efectividad del derecho fundamental invocado, en especial, en este caso, en su vertiente de acceso al recurso de casación legalmente previsto.

2. Este Tribunal, en un supuesto similar al que nos ocupa, señaló ya en la STC 50/1990, recogiendo doctrina anterior, que la tutela judicial es un derecho de prestación que para su efectividad necesita de la mediación de la Ley; y que asegura el acceso a los recursos legalmente previstos, siempre que se cumplan y respeten los presupuestos, requisitos y límites que la propia Ley establezca, cuya observancia corresponde controlar a los órganos judiciales competentes en ejercicio de la exclusiva potestad jurisdiccional que les atribuye el art. 117.3 C.E., en el cual no puede ni debe interferir este Tribunal Constitucional, a no ser que, admitiendo la legalidad procesal diversas interpretaciones, se haya elegido alguna que no sea la más favorable a la eficacia del derecho a la tutela judicial, ya que, en este caso, se habrá ocasionado vulneración de este derecho fundamental, cuya especial y superior fuerza vinculante exige a la jurisdicción ordinaria y, en último término, a este Tribunal Constitucional, conceder prevalencia a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas que resulten ser las más adecuadas a la viabilidad del mismo. Asimismo se señala en esta resolución que, si bien entre los límites que condicionan la inadmisibilidad del recurso de casación civil, el art. 1.710.2, en relación con el 1.697 y 1.687.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, incluye el consistente en que la cuantía del juicio declarativo en que haya recaído la Sentencia objeto del recurso exceda de 3.000.000 de pesetas, debe a tal efecto computarse por separado, según el art. 489.17 de la misma Ley, el valor de

la pretensión del demandante y la que haya ejercitado el demandado por vía reconvenccional.

3. Pues bien, la simple aplicación de la anterior premisa doctrinal al presente supuesto, determina la procedencia de estimar el amparo que se solicita. El examen de las actuaciones evidencia en este caso que la cuantía de la reconvencción, fijada en el escrito de contestación a la demanda y que no fue objeto de impugnación alguna por la parte actora, supera ampliamente el límite mínimo de cuantía, establecido en la Ley procesal civil para el acceso a la casación; por lo que, sólo en consideración a dicha cuantía de la demanda reconvenccional y en aplicación de la regla 17 del art. 489 L.E.C., el recurso de casación no resulta afectado por la causa de inadmisión que, no obstante, se aplicó en el Auto objeto del presente proceso. Ello implica que el órgano judicial ha efectuado en este supuesto una interpretación y aplicación de los preceptos legales que, conforme indica el Ministerio Fiscal, resulta contraria a la efectividad del derecho fundamental invocado y limitativa del acceso al recurso legalmente previsto, porque omite la aplicación de la citada regla 17 del art. 489 L.E.C. que habría permitido en este caso concreto la viabilidad del recurso y por ello era la más adecuada a la efectividad de dicho derecho fundamental.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por doña Natividad Jiménez del Rey y, en su consecuencia:

1.º Anular el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1989, dictado en el recurso núm. 260/1990.

2.º Reconocer a la recurrente su derecho a la tutela judicial efectiva.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento procesal inmediatamente anterior al Auto que se anula, a fin de que dicha Sala resuelva sobre la admisión del recurso de casación en el sentido que considere legalmente procedente, sin que pueda declarar su inadmisibilidad por razones de orden cuantitativo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 55/1992, de 8 de abril

*Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.
Recurso de casación. Requisitos. Cuantía. Demanda. Reconvencción.*

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1989, que acordó no haber lugar a la admi-

sión del recurso de casación formulado contra la Sentencia de 21 de diciembre de 1988 dictada por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Madrid, en resolución del recurso de apelación formulado contra la sentencia de instancia recaída en proceso declarativo ordinario de menor cuantía so-

bre reclamación de cantidad de 1.012.500 ptas. seguido en el Juzgado de Primera Instancia número 17 de Madrid y en el que se formuló reconvencción por valor de 6.127.500 ptas.

B) Antecedentes

La recurrente en amparo considera vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que estima producida la inadmisión del recurso de casación en virtud de una causa inexistente en este supuesto, no alcanzar la cuantía mínima requerida a los efectos del referido recurso y ello ya que la cuantía de la demanda, considerada la cuantía de la reconvencción separadamente o acumulada a la de la demanda inicial, es superior a la cifra fijada en la legislación procesal para que el recurso resulte procedente, puesto que nada impide la acumulación de demandas a efectos de fijación de la cuantía, debiendo a dichos efectos considerarse la reconvencción como una auténtica demanda.

El Ministerio Fiscal considera que, dado que el Auto de inadmisión, omite toda referencia a la cuantía de la pretensión formulada en la reconvencción, que en su caso hubiera permitido superar el límite para acceder al recurso de casación, unido a la escueta motivación del mismo, se ha lesionado el derecho fundamental invocado por la actora.

La representación de la Caja de Ahorros de Galicia considera que el auto impugnado se ajusta plenamente a lo dispuesto por la legislación procesal civil y a la interpretación jurisprudencial de la misma, lo que impedirá la acumulación de las cuantías de la demanda y de la reconvencción para determinar el cumplimiento del requisito de cuantía a los efectos del recurso de casación.

C) Fundamentos jurídicos

Se señala que la tutela judicial efectiva es un derecho cuya concreción requiere la mediación de la Ley y que asegura el derecho de acceso al recurso siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la norma. Se indica igualmente que el control de la observancia de dichos requisitos será una cuestión de legalidad ordinaria, salvo que se produzca una apreciación de que el cumplimiento de los mismos, aún siendo correcto en el plano de la legalidad ordinaria, no sea el más favorable para la ejecución del derecho en cuestión. Conforme a lo anterior debe considerarse que el órgano judicial, al no tomar en cuenta la cuantía de la reconvencción efectuó una interpretación y aplicación de los preceptos legales limitativa del derecho de acceso al recurso y por tanto lesiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Sentencia 86/1992, de 8 de junio. Recurso de amparo. Préstamos con garantía hipotecaria (BOE 1 julio 1992) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1131/1989, promovido por Caja Postal de Ahorros, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Marta Bermejillo de Hevia, contra Sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid, de 11 de febrero de 1989, dictada en el recurso de apelación. Ha comparecido don Santiago Segovia Blázquez y don Angel González González, representados por doña Rosina Montes Agustí, asistidos de Letrado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado, don Eugenio Díaz Emil, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 14 del mes de junio tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito, presentado ante el Juzgado de Guardia el 13 anterior, por medio del cual la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Marta Bermejillo de Hevia, actuando en nombre y representación de Caja Postal de Ahorros, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid, de 11 de febrero de 1989, dictada en el recurso de apelación interpuesto por don Santiago Segovia Blázquez y don Angel González González, por la que se condena a la entidad recurrente al pago de determinadas cantidades.

La demanda de amparo se fundamenta, en síntesis, en los siguientes antecedentes fácticos:

A) Caja Postal de Ahorros, cumpliendo con su objeto social concedió determinados préstamos con garantía hipotecaria a importantes empresas constructoras e inmobiliarias, financiando así la construcción por éstas de bloques de viviendas para su posterior venta. Entre las condiciones pactadas se encontraba el abono por parte del prestatario de la comisión de un 1 por 100 semestral sobre el importe total del préstamo concedido.

B) Como consecuencia de la venta de las viviendas gravadas por dichos préstamos, sus compradores se subrogaron en la posición de la prestataria, respetando en todo caso el importe de la comisión pactada.

C) En los meses de junio y julio de 1986 diversos prestatarios plantearon demandas por los trámites del juicio de cognición ante diferentes Juzgados de Distrito de Madrid, reclamaciones basadas todas ellas en considerar no ajustado a Derecho el importe de la comisión percibida por Caja Postal de Ahorros, al entender que la misma debía estar sujeta a lo dispuesto en las Ordenes Ministeriales de 29 de febrero de 1972 y 23 de julio de 1977. Salvo el Juzgado de Distrito núm. 22, todos dictaron en su momento resoluciones favorables a Caja Postal de Ahorros.

D) Algunos de los prestatarios demandantes interpusieron recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Madrid, los cuales

fueron todos ellos desestimados, excepto dos que fueron estimados, uno, por Sentencia de la Sección Séptima, de 3 de diciembre de 1988, que es objeto del recurso de amparo 247/1989 y el otro por la Sentencia aquí recurrida dictada también por la Sección Séptima.

2. Los fundamentos jurídicos de la demanda son, en síntesis, los siguientes:

Se alega, en primer lugar, vulneración del derecho de la tutela judicial, reconocido por el artículo 24.1 de la Constitución, porque la Sentencia recurrida, al ignorar diez resoluciones judiciales firmes dictadas en fechas próximas, ha negado al principio de congruencia por resolver de forma absolutamente diferente una pretensión idéntica a la juzgada en aquellas resoluciones.

Después de explicar cuál fue la cuestión litigiosa, específica que en dichas Sentencias, dictadas por las Secciones Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta, se desestiman íntegramente los recursos formulados por los apelantes y se les absuelve libremente, mientras que la dictada por la Sección Séptima, objeto de este recurso de amparo, se estima la apelación, resolviendo en sentido totalmente contrario. Entiende la entidad demandante que todas esas Secciones pertenecen a un mismo órgano judicial colegiado, siendo de aplicación la doctrina establecida en la STC 158/1985, la cual expone y comenta:

En segundo lugar, alega violación del derecho a la igualdad protegido por el art. 14 de la Constitución, porque considera que por el simple hecho de que el proceso resuelto por la Sentencia recurrida en amparo conociera Sección distinta de la misma Audiencia Provincial se ha producido una situación de desigualdad en la aplicación de la Ley que es contraria a dicho principio puesto que todas las Secciones de esa Audiencia, una vez que declaró la legalidad de la comisión aplicada por la Caja a las operaciones de crédito, estaban obligadas a observar esta decisión en supuestos idénticos y a aplicar la Ley con igual criterio.

En el suplico de la demanda se pide la nulidad de la Sentencia recurrida y se reconozca el derecho de la solicitante de amparo a que se dicte una Sentencia acorde con las dictadas por la Audiencia Provincial de Madrid, a través de sus Secciones Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta, en la que se reconozca la legalidad de la comisión percibida por la Caja aquí demandante.

3. Después de que la recurrente, en cumplimiento de providencia de 2 de octubre hubiese acreditado la fecha de la notificación de la Sentencia impugnada, se dictó providencia de 13 de noviembre, admitiendo el recurso a trámite y reclamando las actuaciones judiciales y, una vez éstas recibidas, se acordó, el 23 de abril de 1990, tener por comparecida y parte en el proceso a la Procuradora, doña Rosina Montes Agustí, en nombre y representación de don Santiago Segovia Blázquez y don Angel González González, concediéndose a las partes y al Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para presentación de las alegaciones correspondientes.

4. La demandante dio por reproducidos todos los motivos y fundamentos de derecho consignados en su escrito de demanda, aña-

(1) Corrección de errores BOE 14 octubre 1992.

diendo, como alegación nueva, que las Secciones Decimotercera y Undécima de la Audiencia Provincial de Madrid, dictaron Sentencias de 19 de febrero y 11 de abril de 1990, idénticas a las aportadas con la demanda, terminando por solicitar nuevamente el otorgamiento del amparo.

5. Los demandados suplicaron que se deniegue el amparo solicitado, alegando en su apoyo las siguientes consideraciones:

Comienza por afirmar que lo realmente pretendido por la demandante es utilizar al Tribunal Constitucional como una tercera instancia para que resuelva a su favor la cuestión de fondo, lo cual pasa a exponer con detalle para defender la solución que a dicho problema dio la Sentencia recurrida.

Respecto a la denuncia de vulneración del derecho a la tutela judicial, niega que la STC 158/1985 sea aplicable al caso debatido, defendiendo, en su lugar, la doctrina constitucional, de la que cita la STC 121/1986, según la cual el derecho a la igualdad no impone a los Jueces y Tribunales la obligación de resolver siempre de manera igual las cuestiones idénticas, puesto que es legítimo que cambien de criterio siempre que este cambio no sea arbitrario o irrazonado, defectos en los que no incurre la Sentencia recurrida que fundamenta su decisión de forma clara, amplia y sobradamente razonada, sin que quepa apreciar el menor resquicio de arbitrariedad.

6. El Ministerio Fiscal solicitó la desestimación del amparo en atención a las siguientes alegaciones:

La denuncia de violación del art. 24.1 de la Constitución carece de fundamento, porque la Sentencia impugnada no contradice el contenido de las Sentencias aportadas por la actora, en la determinación de los hechos, sobre los cuales no existe discrepancia alguna, sino que difiere de ellas en el juicio de legalidad, es decir, en la determinación del derecho aplicable al supuesto fáctico. En este sentido, la demandante de amparo ha recibido una respuesta judicial, dictada por un órgano competente, razonada y motivada, que satisface plenamente el derecho a la tutela judicial, en cuanto que éste no ampara las meras discrepancias con la resolución judicial y su fundamentación jurídica.

También, a juicio del Fiscal, la violación del art. 14 de la Constitución carece de fundamento, puesto que, según reiterada doctrina de la que cita los AATC 233/1985, 811/1986, 638/1987 y providencia de 21 de junio de 1988, no se vulnera al principio de igualdad en la aplicación de la Ley cuando las Sentencias diferentes proceden de distintas Secciones o Salas de un mismo Tribunal, ni tampoco, de acuerdo con doctrina iniciada por la STC de 7 de diciembre de 1988, cuando el cambio de criterio se realiza de manera razonada y motivada, sin que se aprecie arbitrariedad o voluntarismo selectivo.

Con base en dicha doctrina, sostiene que la Sentencia recurrida no vulnera el expresado principio, dado que las Sentencias que se traen a comparación proceden de distintas Secciones de la Audiencia Provincial y aplica su criterio diferente de manera jurídicamente razonada que es, posteriormente, mantenida en Sentencia posterior dictada en supuesto idéntico.

7. Por providencia de 25 de mayo de 1992 se señaló para deliberación y votación el día 8 de junio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Con motivo de la percepción por la Caja Postal de Ahorros de unas determinadas comisiones bancarias, se interpusieron contra dicha entidad gran número de reclamaciones judiciales que fueron todas ellas desestimadas, en segunda instancia, por diversas Secciones de la Audiencia Provincial de Madrid, distintas de la Séptima, excepto dos que fueron objeto de estimación en dos Sentencias dictadas por esta Sección Séptima.

Contra ellas, la Caja Postal de Ahorros promovió dos recursos de amparo, totalmente idénticos, en los que se alegó vulneración de los derechos a la igualdad en aplicación de la Ley y a la tutela judicial, respectivamente, garantizados por los arts. 14 y 24.1 de la Constitución.

Uno de dichos recursos de amparo ha sido resuelto por la STC 183/1991, denegatoria del amparo, que fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 5 de noviembre de 1991, siendo el otro recurso el que ahora tenemos que resolver.

Esa identidad que concurre en ambos recursos, no ya sustancialmente, sino total, nos permitiría, sin duda, aplicar la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50.1 d) de la LOTC -que en esta fase procesal sería de desestimación-; pero ello supondría prolongar innecesariamente la pendencia del recurso con el trámite del art. 84 de la misma Ley, de obligado cumplimiento.

En atención a ello, resulta más adecuado y procedente dictar sin nueva dilación Sentencia, que inevitablemente tiene que contener el mismo fallo denegatorio del amparo en mérito a la misma fundamentación jurídica de la STC 183/1991, la cual asumimos aquí íntegramente y tenemos por reproducida, sin más aditamento que el limitado a sintetizarla, diciendo que la denegación del amparo se acuerda esencialmente porque: 1.º) el derecho a la tutela judicial no incluye protección contra la discordancia que pueda existir entre sentencias que resuelvan procesos judiciales independientes entre sí y hayan sido dictadas por Jueces o Tribunales distintos, ni ampara discrepancias de las partes con el juicio de legalidad que el órgano judicial haya realizado de manera jurídicamente razonada y 2.º) la igualdad en la aplicación de la Ley no opera respecto de Sentencias procedentes de diferentes órganos jurisdiccionales, concepto éste en el que se incluyen las distintas Secciones de las Audiencias Provinciales.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por la Caja Postal de Ahorros contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid, dictada el 11 de febrero de 1989 en el rollo núm. 190/1987, dimanante del juicio de cognición núm. 355/1986 seguido en el Juzgado de Distrito núm. 23 de los de Madrid.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 86/1992, de 8 de junio

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Derecho a la igualdad. Préstamo con garantía hipotecaria. Comisiones.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso promovido por Caja Postal de Ahorros contra la sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid de 11 de febrero de 1989 que, dictada en recurso de apelación, declaró no ajustadas a derecho las comisiones que con carácter semestral debían abonar a la recurrente en amparo, entidad prestamista, los compradores de viviendas cuya adquisición fue financiada por un préstamo con garantía hipotecaria, en su calidad de subrogados en la posición de prestatarios.

B) Antecedentes

La recurrente alega la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que la sentencia recurrida desconoce el tenor de numerosas sentencias judiciales de la misma Audiencia que resuelven en sentido contrario negando el principio de congruencia al resolver de forma distinta, pretensiones idénticas.

Igualmente se considera lesionado el derecho a la igualdad, ya que como consecuencia del conocimiento por distintas Secciones de la misma Audiencia de pretensiones idénticas se ha producido una situación de desigualdad en la aplicación de la Ley.

La parte recurrida considera que no se ha producido le-

sión de derecho fundamental alguno, no siendo ajustado a derecho la utilización del Tribunal Constitucional como una tercera instancia, siendo igualmente constitucionalmente admisible que en relación con la resolución de cuestiones idénticas los tribunales cambien de criterio, siempre y cuando dicho cambio se produzca de modo razonado y no arbitrario.

El Ministerio Fiscal considera que la violación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva carece de fundamento, ya que únicamente se produce una discrepancia entre la sentencia recurrida y las tomadas como referencia respecto de la determinación del derecho aplicable al caso, siendo razonada y motivada suficientemente la resolución impugnada.

Por lo que al derecho a la igualdad se refiere, ha de señalarse que no se producirá lesión del mismo cuando las diferentes sentencias procedan de diferentes Secciones de una misma Audiencia Provincial, que a todos los efectos se consideran como órganos judiciales diferentes, o cuando el cambio de criterio es razonado y motivado.

C) Fundamentos jurídicos

El recurso se desestima aplicando la misma doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional 183/1991.

**Sentencia 135/1992, de 5 de octubre. Recursos de inconstitucionalidad.
Ley 13/1985, sobre coeficientes de inversión, recursos propios
y obligaciones de información de los intermediarios financieros
(BOE 29 octubre 1992) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad, acumulados, números 800/1985 y 801/1985, interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, habiendo sido parte el Abogado del Estado en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Letrado de la Generalidad de Cataluña don Manuel M. Vicens Matas presentó escrito en el Registro General de este Tribunal el 27 de agosto de 1985, donde en nombre y representación de aquélla interponía recurso de inconstitucionalidad contra determinados aspectos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, más arriba reseñada (arts. 4.1; 5.1.1.^o proposición; 10, párrafos 3, 5 -último inciso- y 6). Al día siguiente, don Javier Balza Aguilera y don José Ignacio López Cárcamo, Abogados, formalizaron a su vez recurso de inconstitucionalidad, en nombre y representación del Gobierno Vasco, contra la misma Ley (arts. 4.1; 6.2; 7 e); 9.1; 10, párrafos 2, 3, 5 y 6 y Disposición final primera, núm. 2).

En sendas providencias de 25 de septiembre de aquel año, las Secciones Primera y Segunda del Tribunal acordaron admitir a trámite ambos recursos de inconstitucionalidad, así como dar traslado de las respectivas demandas y de los documentos anejos al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes y al Gobierno de la Nación, a través del Ministro de Justicia, para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen oportunas, ordenando a la vez la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de los edictos en los cuales se anuncian la interposición de los dos recursos para general conocimiento.

El 4 de octubre de 1985 tuvieron entrada en el Registro General los escritos del Presidente del Senado en los cuales manifiesta que se tuviera por personada a la Cámara en los antedichos procesos y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal. A su vez el Presidente del Congreso de los Diputados, en escritos presentados el 21 de octubre de aquel mismo año, comunicó que dicha Cámara no haría uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones que le concede nuestra Ley, poniendo, no obstante, a nuestra disposición las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar. Por su parte, el Abogado del Estado se personó el 14 de octubre de 1985 y solicitó que se acumularan los dos recursos, con suspensión entre tanto del plazo conferido para la formulación de alegaciones, como con-

secuencia de la evidente conexión de ambos por su objeto, a lo cual accedió el Pleno de este Tribunal en Auto de 28 de noviembre de 1985.

El Abogado del Estado presentó el correspondiente escrito de alegaciones con fecha 3 de enero de 1986, dentro de la prórroga del plazo para tal trámite que le había sido concedida por la Sección Segunda en providencia de 18 de diciembre del año anterior. Y otra dictada el 30 de septiembre del corriente ha fijado para la deliberación y votación de esta Sentencia el 5 de octubre en cuyo día tuvieron efecto.

2. En la demanda formulada por la Generalidad de Cataluña se nos dice que, con arreglo al art. 156.1 de la C.E., la cobertura financiera suficiente de las Comunidades Autónomas se erige en una de las garantías de que la autonomía no quedará reducida a un simple nombre, sino que conllevará el efectivo poder de auto-disposición sobre los propios intereses o asuntos. Así lo ha reconocido la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), en cuyo art. 2.1 se sanciona como uno de los principios ordenadores de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas el de suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias. A todo esto hay que añadir que dicho principio se convierte en pieza estructural del sistema diseñado por la Constitución, una vez que los territorios autónomos carecen de potestades normativas plenas para establecer sus propias fuentes de financiación y, en la práctica, con el simple ejercicio de sus poderes financieros no pueden conseguir los recursos necesarios para atender las responsabilidades que tienen asumidas.

Si el principio de suficiencia de los ingresos es, pues, un componente esencial de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, no menos cierto es que al Estado corresponde hacerlo efectivo, ya que en su calidad de titular de las competencias del art. 149.1.11 y 13 de la C.E. debe asegurar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas encuentren fuentes alternativas de financiación por medio de la concertación de operaciones de crédito con toda clase de intermediarios financieros [art. 157.1 e) de la C.E. y 4.1 f) de la L.O.F.C.A.]. Así lo ha mantenido, por lo demás, el Tribunal Constitucional (STC 1/1982, fundamentos jurídicos 3.^o y 6.^o) y así se reflejó a partir de 1977, en una serie de disposiciones que, tendientes a la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro [Reales Decretos 2.291/1977, de 27 de agosto (art. 1 a); 2.868/1980, de 30 de diciembre (art. 3) y 1.619/1981, de 22 de mayo], procuraron, asimismo, asegurar a las Comunidades Autónomas un mínimo de financiación dentro de la que llevase a cabo el sector público, garantizando, a tal fin, que los títulos que emitiesen o calificasen serían adquiridos por las Cajas de Ahorro.

A partir de estos principios básicos de la ordenación del crédito, las Comunidades Autónomas han ejercitado sus competencias, orientándose sus disposiciones normativas en el referido criterio de la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro y, a la vez, partiendo de la premisa de que siempre que el volumen de

(1) Corrección de errores BOE 1 octubre 1992.

recursos del mercado financiero lo permita, la compra o suscripción de valores de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas estará asegurado, sin perjuicio de que quede también garantizada la colocación de los títulos emitidos o avalados por el Estado en el cómputo del coeficiente de inversión obligatoria en fondos públicos (en este sentido, entre otros, Decretos 303/1980 y 213/1981 de la Generalidad de Cataluña).

Sin embargo, la Ley 13/1985, objeto del presente proceso, significa un cambio muy profundo en la orientación seguida hasta este momento en orden a la financiación de operaciones en el ámbito autonómico, porque -ante todo- considera derogado el Real Decreto 2.291/1977, de 27 de agosto, sin establecer norma alguna sustitutoria, lo que sin duda ha de suponer un serio contratiempo para el desarrollo de las economías regionales, al abrirse la posibilidad de que en el futuro las Comunidades Autónomas no puedan contar -en términos de obligación jurídicamente exigibles- con el concurso de unas entidades financieras que tienen un protagonismo decisivo en la financiación de las empresas y actividades de sus respectivos territorios.

Por otra parte, deroga también los Reales Decretos 2.869/1980, de 30 de diciembre, y 1.619/1981, de 22 de mayo, sustituyéndolos por el contenido del art. 4 de la Ley, que no suponen ya una garantía de que los títulos que emitan o califiquen las Comunidades Autónomas hayan de ser adquiridos por las Cajas de Ahorro y otros intermediarios financieros, ni tampoco conceden un margen suficiente para el desarrollo de la política financiera de dichas Comunidades Autónomas, dado que, en el máximo del 20 por 100 de los activos computables en que «podrá» materializarse de obligación de invertir, habrán de incluirse «todos los activos» calificados por los Entes autonómicos, sin hacerse, sin embargo, ninguna reserva adicional para la financiación del sector público autonómico. No obstante, al Estado sí se le asegura la obtención de recursos a través de un circuito obligatorio o subcoeficiente dentro del coeficiente general de inversión obligatoria, que es el 15 por 100 para la deuda a corto o medio plazo.

Pues bien, para el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no es lícito, en términos constitucionales, que el Poder Central haya alterado sustancialmente las reglas de juego por las que se han venido regulando la capacidad de las Comunidades Autónomas para acudir al mercado de capitales sin que, a la vez, se haya producido ninguna nueva situación derivada del ordenamiento constitucional que pueda justificar ese cambio de criterio. Aunque los conceptos «bases» y «evolución legislativa» no son antitéticos, tampoco puede olvidarse que, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 1/1982), las bases -que ha de ser entendida como noción material- deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales.

Esa estabilidad, sin embargo, no ha sido respetada por la Ley que se impugna. Más aún; la Ley ha puesto igualmente en entredicho el principio de solidaridad que recoge el art. 2 de la C.E., que, entre otras manifestaciones, exige un comportamiento leal y la aceptación del sistema de distribución territorial del poder, procurando su continuación. El Poder Central, en el caso de la Ley 13/1985, no ha tenido, en efecto, un «comportamiento fiel» con relación a las Comunidades Autónomas, ya que aprovechando el ejercicio de una competencia que formalmente le corresponde ha disminuido, sensible e injustificadamente, la posibilidad que aquéllas tenían reconocida en la legislación básica anterior de obtener financiación complementaria recurriendo al crédito o a la deuda, aunque, eso sí, cuidándose de asegurar que a él no le van a faltar esos recursos (art. 5 de la Ley). Se asiste, pues, a un nuevo intento de asfixiar económicamente a las Comunidades Autónomas, con el

pretexto de aliviar al sector privado de la incidencia que suponen los porcentajes obligatorios de inversión.

No obstante, la libertad de gestión de los intermediarios financieros no ha de llevarse hasta extremos tales que comprometan seriamente la financiación adicional con que deben contar las Comunidades Autónomas, haciendo prácticamente inoperante el principio proclamado por el art. 128.1 de la C.E.

En suma, desde la óptica que brinda el principio de suficiencia de recursos de que han de disponer las Comunidades Autónomas, y dado que los recursos ordinarios de éstas no alcanzan para cubrir satisfactoriamente el coste de todas las responsabilidades asumidas, ni aun con la mejor disposición puede comprenderse cómo desde las propias instancias centrales del Estado se pretende agravar todavía más la situación, al incidir, como se hace, en las posibilidades de financiación de las Comunidades Autónomas a través de las Cajas de Ahorro y demás intermediarios financieros.

Por todo ello resulta clara la inconstitucionalidad de los artículos que se impugnan del título primero de la Ley, relativos a los nuevos patrones por los que habrá de regirse en lo sucesivo la financiación complementaria de las Comunidades Autónomas con cargo a los recursos captados de terceros por las Cajas de Ahorro y demás intermediarios financieros, ya que si bien es verdad que el Estado ha actuado en el ejercicio de las competencias del art. 149.1.11 y 13 de la C.E., lo es todavía mucho más que las ha ejercido apartándose de los principios en que se inspira la Constitución, desconociendo la jurisprudencia de este Tribunal y en detrimento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

En relación a los Títulos II y III de la Ley se argumenta que, de los arts. 149.1.11 y 13 de la Constitución y 10 y 12.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se desprende que cuando la Ley aquí impugnada se refiere a las Cajas de Ahorro y demás instituciones de crédito corporativo, público y territorial, la competencia de la Generalidad ha de ser calificada como de exclusiva, y ello, como es lógico, ha de tener su correspondiente reflejo en la problemática objeto del presente recurso.

En particular, el art. 4.1 de la Ley incurre en inconstitucionalidad si se observa que a pesar de su compleja y poco afortunada redacción, parece claro que, desde un punto de vista formal, la Ley no ha establecido reserva alguna de coeficiente de inversión obligatoria para los activos calificados por las Comunidades Autónomas. El artículo en cuestión se limita, en efecto, a fijar el máximo que, dentro del coeficiente general de inversión obligatoria, podrán alcanzar aquella clase de activos, pero no señala ningún mínimo y ello, naturalmente, descarta la existencia de cualquier obligación o garantía en relación a la adquisición de los mismos. Y, desde un punto de vista material, el porcentaje del 20 por 100 -que ya de por sí entraña un volumen de inversión notoriamente exiguo al tener que calcularse en función de los activos de cobertura y no de los recursos computables- tampoco es inamovible, por cuanto puede verse reducido por la inversión en títulos emitidos por el Tesoro o el Estado para atender fines generales o para la financiación del crédito oficial, o sustitutoria de éste.

Si se tiene en cuenta, además, que la Ley sólo contempla la competencia de las Comunidades Autónomas para calificar activos en relación a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de Crédito, sin hacerla extensiva a todo tipo de instituciones financieras -y, en particular, a las Cajas Rurales-, difícilmente puede detectarse en el legislador estatal la más mínima preocupación respecto de la financiación de las Comunidades Autónomas por medio de las operacio-

nes de crédito. Antes bien, con el art. 4.1 de la Ley se ha decantado inexorablemente, pues, la balanza de la financiación a través de las entidades de depósito hacia el Estado, dejando prácticamente sin recursos por este concepto a las Comunidades Autónomas.

En definitiva, el artículo analizado es inconstitucional tanto por no respetar una de las características más relevantes que han de tener las normas básicas –ser estables y servir más a los aspectos estructurales que a los coyunturales–, como por quebrantar abiertamente los principios de solidaridad y de suficiencia de recursos plasmados, respectivamente, en los arts. 2 de la Constitución y 2.1 b) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, y a mayor abundamiento, la amplitud y generalidad con que se prevén las exclusiones para el cómputo del porcentaje de activos calificados por tales Comunidades, evidencia que la norma impugnada excede la competencia estatal dimanante del art. 149.1.14 en relación con el 149.1.11, ambos de la Constitución, concurriendo así un motivo adicional de inconstitucionalidad.

En el art. 5.2, primera proposición, además de concurrir los mismos vicios de inconstitucionalidad que afectan al art. 4.1, se advierte otro específico por infracción del art. 14.5 de la Ley de Financiación, cuyo art. 14.5 preceptúa que la deuda pública de las Comunidades Autónomas y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por éstas gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado. El precepto en cuestión infringe claramente este mandato, ya que refiere «exclusivamente» el subcoeficiente de inversión obligatoria en títulos de la deuda a corto y medio plazo a la emitida por el Tesoro o por el Estado, marginando a la de las Comunidades Autónomas, que, de esta manera, ya no podrá gozar de los mismos beneficios y condiciones que la estatal. En consecuencia, haciendo a aquélla de «peor condición» que esta última, cuya colocación forzosa queda garantizada en las entidades financieras, circunstancia que no se dará en el caso de las Comunidades. Por este motivo, debe estimarse inconstitucional la referida previsión.

En otro aspecto, el art. 10.3 somete la apertura de nuevas oficinas de las Entidades de depósito cuyos recursos propios no alcancen los niveles mínimos establecidos o cuyas inversiones en inmuebles y otros activos superen los límites máximos que fija el Gobierno a la previa autorización del Banco de España, o a la de las Comunidades Autónomas competentes en esa materia, en su caso, «previo informe favorable del Banco de España». Pues bien, tal previsión amplía a costa de las Comunidades Autónomas las tareas de informe y comprobación necesarias para conocer o denegar la apertura de nuevas oficinas del Banco de España (art. 3 de la Ley 30/1980, de 21 de junio), toda vez que al exigir que su dictamen sea favorable en el caso que corresponda a las Comunidades Autónomas otorgar la autorización, no sólo se le está confiando unas funciones de carácter ejecutivo que no le corresponden, sino que se está supeditando «a sus decisiones» las competencias autonómicas sin ninguna justificación constitucional para ello (art. 10.1.4.º del Estatuto de Cataluña y STC 1/1982). Por tanto, en la medida en que el apartado de que se trata menoscaba y vacía notoriamente de contenido la competencia de la Generalidad para la ejecución de las bases estatales a que se refiere aquella norma estatutaria, ha de ser considerado inconstitucional.

El apartado 5 del mismo art. 10, al preceptuar en su último inciso que, con carácter general y para todo el territorio, habrá de ser el Banco de España el que autorice la reducción del porcentaje del 50 por 100, como mínimo, de los excedentes líquidos de las Cajas de Ahorro que deberán destinarse, en cualquier caso, a reservas o a fondos de previsión no imputables a activos específicos, incide en

inconstitucionalidad al vulnerar las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña. Es evidente que la autorización concreta para reducir ese porcentaje del 50 por 100 –respetando, no obstante, la condición de que los recursos propios superen en más de un tercio a los mínimos establecidos– corresponde otorgarla a la Generalidad, ya que se encuadra en la competencia de ejecución de las bases estatales que a Cataluña le confiere el art. 10.1.4.º de su Estatuto o, incluso con más propiedad, dado de que se trata de Cajas de Ahorro, porque queda englobada en la competencia exclusiva del art. 12.1.6.º del mismo. Aquí no se trata, por lo demás de «preservar ningún tratamiento uniforme» y que esa autorización singular es un acto de constatación reglada (STC 57/1983, fundamento jurídico 3.º, a contrario sensu).

Finalmente, el mismo art. 10, en su apartado 6, es una simple reiteración de lo que ya establecía el art. 4.1 del Real Decreto 502/1983, de 9 de marzo, que, a su vez, recogió lo dispuesto en el art. 6 del Decreto 1.838/1975, de 3 de julio, por el que se reguló por vez primera la distribución de excedentes de las Cajas en función de su coeficiente de garantía. No obstante, aquél contenía una Disposición final en previsión de que las Comunidades Autónomas hicieran aplicación del mismo en el ámbito de su competencia ya que la STC 1/1982, en relación con el Decreto del Gobierno del País Vasco de 16 de marzo de 1981, había considerado constitucionalmente legítimo que el Departamento de Economía y Hacienda del País Vasco –cuyo nivel competencial en esta cuestión es sensiblemente idéntico al de la Generalidad [art. 10.26, y 11.2 a) del Estatuto Vasco y 10.1.4.º y 12.1.6.º del Estatuto de Cataluña] hubiera sustituido al Ministerio de Economía y Hacienda en su función ejecutiva de la legislación básica estatal relativa a la distribución de excedentes de las Cajas de Ahorro, tanto normales como excepcionales. Pues bien, en la medida en que ese apartado 6 pretenda rescatar para la Administración Central una competencia ejecutiva propia de los Poderes autonómicos que la tengan asumida, ha de predicarse su inconstitucionalidad.

3. El Gobierno Vasco, por su parte, alega que como la Ley 13/1985, de 25 de mayo, se dedica al establecimiento de las nuevas bases reguladoras de los coeficientes de inversión y garantía de las entidades de depósito y otros intermediarios financieros, es necesario, como punto de partida, analizar la distribución competencial Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de entidades de depósito, que aparece enmarcada por los arts. 149.1.11.º de la Constitución y 10.26 y 11.2 a) de su Estatuto de Autonomía. Pues bien, a pesar del tratamiento sistemático que reciben en este último, donde se configuran como competencias exclusivas (art. 10.26), esa exclusividad resulta equívoca, ya que sobre las mismas se proyecta el límite general de la legislación básica estatal sobre ordenación del crédito y banca. Pero es que, además, en esta materia debe tenerse en cuenta, igualmente, el art. 149.1.13.º de la Constitución, que reserva al Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que enlaza con la incidencia del concepto mismo de constitución económica formal utilizado ya por la jurisprudencia constitucional en relación a la determinación del contenido de la competencia estatal sobre las «bases de ordenación del crédito» (STC 1/1982 y 96/1984).

En todo caso, que la distribución de competencias en materia de ordenación del crédito deba ser enmarcada a su vez en los principios básicos del orden económico constitutivos de la llamada «constitución económica», no es óbice al desarrollo por cada Poder público de sus respectivas competencias, porque, en relación con la materia concreta que nos ocupa, la unidad de la política económica está ya asegurada por la reserva estatal de establecimiento de las bases de su ordenación (así lo declaró ya la STC 96/1984).

Por otra parte, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el concepto de bases, ha destacado el carácter indubitablemente normativo de la competencia estatal sobre las mismas. Competencia, pues, que en ningún caso puede permitir, por su sola virtualidad, rebasar los límites de la regulación normativa para adentrarse en el terreno de la ejecución, o aplicación al supuesto de hecho particular de aquella regulación (SSTC 1/1982, 32/1983, 42/1983).

Es cierto, no obstante, que en algunas ocasiones el Tribunal Constitucional ha admitido que ciertas «decisiones y actuaciones concretas» puedan tener el carácter de básicas y por tanto, entrar en el ámbito de la competencia estatal. Ahora bien, ello no puede significar la extensión de la competencia estatal sobre las bases de una materia o aspectos de mera ejecución administrativa, no normativa, de aquellas bases, ya que lo único que encierran dichas menciones es la concreción de la tesis iniciada por la STC 1/1982, en el sentido de afirmar la existencia de ciertas materias cuyas bases no pueden regularse enteramente por Ley de Cortes, por lo que, excepcionalmente, el Gobierno podrá desarrollar reglamentariamente dichas bases legales hasta agotar la regulación básica de la materia en cuestión. Una interpretación contraria, tendente a ampliar la competencia sobre bases a facultades de mera ejecución administrativa, supondría, en fin, contradecir la naturaleza normativa de las bases indubitable y reiteradamente afirmada por el Tribunal Constitucional, así como dejar sin efecto la compatibilidad entre la competencia estatal y la autonómica de desarrollo legislativo y ejecución. Es más, cuando el Tribunal Constitucional ha considerado como de titularidad estatal concretas actuaciones ejecutivas que, en principio, correspondían a las Comunidades Autónomas en virtud de lo dispuesto en sus Estatutos, ese reconocimiento no lo ha hecho en atención a un título competencial sobre bases, sino fundándose en otros títulos en cuestión, de los que se deriva la competencia ejecutiva estatal.

Pero tampoco el supuesto de que el acto de ejecución afecte directamente a intereses de diversas Comunidades Autónomas puede justificar la competencia estatal, ya que la trascendencia supracomunitaria o el interés general –teridos ya en cuenta por el constituyente en el sistema de distribución territorial del poder previsto– no pueden constituirse en principios generales que, más allá de las reglas competenciales de la Constitución y los Estatutos, permitan asumir al Estado competencias que no le corresponden. Buena prueba de ello es que los supuestos jurisprudenciales que avalarían la regla en cuestión –acto de ejecución de competencia estatal por estar afectados intereses supraautonómicos– son en realidad supuestos en los que la competencia ejecutiva y autonómica, al proyectarse en la práctica, puede conllevar actuaciones que rebasen sus propios límites territoriales, lo que determina la incompetencia de los órganos autonómicos no en razón de la materia o la función, o del interés general o supraautonómico, sino del aspecto territorial de la competencia (así STC 1/1982, en relación a la autorización a Cajas de Ahorro domiciliadas en el País Vasco para al apertura de oficinas fuera del mismo; o STC 44/1982, fundamento jurídico 6.º).

La propia jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que al Estado no se le atribuyen facultades ejecutivas por concurrir un amplio margen de discrecionalidad en su ejercicio, sino sólo cuando se trata de títulos competenciales que le atribuyen toda la regulación y ejecución de una materia (STC 44/1982, fundamento jurídico 4.º; STC 6/1982, en relación a ciertas facultades ejecutivas del Estado que se apoyan en la competencia estatal de alta inspección en materia educativa; o STC 1/1982, que, respecto de la autorización de concesión de créditos a empresas con determinada participación extranjera, reconoce la competencia estatal en atención al art. 149.1.10.a de la C.E.). Por lo demás, la discre-

cionalidad, como criterio para sustraer competencias ejecutivas estatutariamente atribuidas a una Comunidad Autónoma determinada, resulta inoperante si se tiene en cuenta que, sin perjuicio de que ninguna potestad es absolutamente discrecional y que su ejercicio está sometido, en todo caso, al control de los Tribunales, dicho factor de discrecionalidad es perfectamente controlable en el estadio normativo básico, de titularidad estatal, máxime en materias como de la que aquí se trata, donde la regulación de las bases puede llegar, por necesidades intrínsecas a las mismas, a las más acabadas concreciones reglamentarias. Por ello es difícil sostener la atribución al Estado de una determinada facultad ejecutiva, cuya titularidad es constitucional y estatutariamente autonómica, sobre la base de la implicación del interés general, pues dicho interés encuentra perfecta garantía con el ejercicio de la competencia normativa del Estado sobre las bases, que, a la vez, puede determinar el mayor o menor componente de discrecionalidad de las facultades ejecutivas autonómicas.

En consecuencia, las facultades de autorización que atribuyen al Estado (Banco de España o Ministerio de Economía y Hacienda) los arts. 7 e) inciso final, y 10.2 y 6 de la Ley encajan en la potestad de ejecución administrativa de la norma cuya titularidad ostenta la Comunidad Autónoma Vasca [arts. 10.26 y 11.2 a) del Estatuto]. Desde el momento en que la competencia sobre bases es estrictamente normativa y que el interés general ya queda garantizado con dicha competencia, sin que pueda operar al margen o yuxtaponiéndose a la distribución operada por la Constitución y el Estatuto, y sin que el criterio de la discrecionalidad pueda tampoco ser efectivo (STC 96/1984, fundamento jurídico 6.º), es evidente que las actuaciones de autorización contenidas en los preceptos impugnados son meras facultades de ejecución administrativa cuyo mayor o menor grado de discrecionalidad dependerá de las concreciones más o menos acabadas a que llegue la norma a ejecutar, pero que, en ningún caso, cualquiera que sea el margen de maniobra del órgano administrativo encargado de aplicar la norma, puede configurarse como título de atribución de competencias ejecutivas. Por ello, las referidas facultades ejecutivas de autorización previstas en los preceptos recurridos pertenecen a la Comunidad Autónoma Vasca, sin perjuicio de que, a través de reglamentos complementarios de la Ley, el Gobierno del Estado acabe de precisar los aspectos básicos que, en aras del interés general supraautonómico, precisan de un «común denominador normativo». Estas mismas razones avalan la inconstitucionalidad del art. 10.3 de la Ley, ya que la cualidad de «favorable» del informe del Banco de España conlleva una sustitución del órgano autonómico correspondiente en el ejercicio de una facultad ejecutiva que constitucional y estatutariamente corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca.

En otro aspecto, el art. 4.1 de la Ley limita las competencias autonómicas en materia poniéndolas en relación solamente con Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, excluyendo en el tratamiento a la Banca privada. Sin embargo, tal exclusión carece de toda justificación, pues si bien existe un diferente tratamiento sistemático en el estatuto entre las Cajas de Ahorro e instituciones de crédito corporativo (art. 10.26) y la Banca (art. 11.2 a)), es evidente que el resultado material es idéntico en ambos casos, en función del límite que representa la competencia estatal de fijación de bases de la ordenación del crédito y banca. Por ello, la exclusión de la Banca privada en la reserva de la competencia comunitaria, cuando en el resto del articulado de la Ley es incluida, supone una patente vulneración del art. 11.2 a) de nuestro Estatuto.

Desde otra perspectiva, al establecer este art. 4.1 un límite general con idéntico porcentaje para todas las Comunidades Autónomas, está produciendo un tratamiento discriminatorio, pues se hace con independencia del nivel competencial de cada Comunidad. Es

decir, se impone un tratamiento uniforme a situaciones de hecho distintas –dado el diferente «quantum» competencial de cada Comunidad– que supone una discriminación, lo que ya se advirtió en la presentación de alguna enmienda en el trámite de elaboración parlamentaria de la Ley. La admisión de variabilidad en el contenido estatutario (así reconocido por la STC 76/1983) supone, en fin, el crear los medios que permitan el desempeño autorresponsable de las competencias públicas territoriales, y el mecanismo que se examina resulta esencial como forma de financiación que permita el desarrollo de las potestades, correspondiendo a un mayor volumen competencial el equivalente incremento de medios que lo sustenten.

La Ley que se impugna atribuye un conjunto de competencias o funciones al Banco de España que, en algunos casos, llegan a invadir la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca. Así sucede, ante todo, con el art. 6.2, que prevé la delegación en el Banco de España de la modificación del nivel mínimo que deben alcanzar los recursos propios de las Entidades de depósito, así como la determinación de los porcentajes de valoración de riesgos. Tal función, que queda perfectamente acotada por los límites y condiciones que, por imperativo del propio precepto, ha de fijar el Gobierno previamente, es encuadrable, sin embargo, en la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de banca [art. 11.2 a) del Estatuto]. Y, en todo caso, también la previsión sería inconstitucional aun cuando se partiese del carácter básico de la decisión sobre la modificación del nivel, ya que entonces, de acuerdo con lo antes expuesto y con la propia doctrina del Tribunal Constitucional (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.^o), su determinación se debería realizar por las Cortes Generales o por el Gobierno, ya que son los órganos a quienes corresponde ejercitar la competencia sobre las bases. Las mismas razones afectan al art. 9.1, párrafo segundo, donde se reconoce al Banco de España una función ajena a su competencia, ya que la modificación de los límites máximos impuestos a las Entidades de Depósito para las operaciones previstas en dicho artículo pertenece al ámbito del desarrollo normativo de la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca.

Y en todo caso, si la previsión tuviera carácter básico, también sería imposible la delegación en el Banco de España.

Por otra parte, en el art. 10.5 se prevé que el Banco de España puede reducir el porcentaje del 50 por 100 de los excedentes líquidos que las Cajas de Ahorro deban destinar, como mínimo, a reservas o a fondos de previsión no imputables a activos específicos. Esa reducción puede calificarse como mero acto de ejecución desde el momento en que la propia ley la condiciona a que los recursos propios superen en más de un tercio a los mínimos establecidos, con lo que una vez más estamos ante otra potestad perteneciente a la Comunidad Autónoma Vasca (art. 10.26 del Estatuto). Estas consideraciones son extensibles a la delegación contenida en la Disposición final primera, núm. 2, en favor del Banco de España.

4. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones que tuvo entrada el 3 de enero de 1986, comienza diciéndonos que la Ley 13/1985, de 25 de mayo, encuentra su cobertura competencial en el art. 149.1.11.a de la Constitución, donde se reconoce la exclusiva titularidad estatal para el establecimiento de principios básicos de carácter económico y financiero, incluyendo las facultades precisas para adecuar con flexibilidad a exigencias coyunturales la política financiera. Materia ésta sobre la cual el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en la STC 1/1982, abordando aspectos concretos íntimamente relacionados con los contenidos en la Ley 13/1985. El Gobierno Vasco pone el mayor énfasis en la naturaleza normativa –y sólo por excepción ejecutiva– de las competencias es-

tatales sobre las bases de la materia. Ahora bien, en determinadas materias (preferentemente de índole financiera), la ordenación básica alcanza no sólo a aspectos normativos sino de ejecución, en cuanto ello resulta preciso para la preservación de lo básico (SSTC 56/1983 y 57/1983, fundamentos jurídicos 4.^o y 7.^o, respectivamente). Facultades ejecutivas que son indisolubles de la unidad del orden económico general, tal como ya se señalara en la STC 1/1982, pudiéndose afirmar que en esta materia operan, en definitiva, con especial frecuencia, alguno de los tres motivos siguientes: Las exigencias de la unidad del sistema económico nacional, que no quedan garantizadas únicamente con el establecimiento de denominadores normativos comunes; la necesidad, por razón de la naturaleza de la materia, de actuaciones estatales directas –es decir, de facultades que forman parte de las titularidades estatales, no sólo por razones de urgencia para evitar daños irreparables, sino a fin de posibilitar la preservación de un espacio económico unitario; y la discrecionalidad técnica, reflejada no sólo en modificaciones normativas de coyuntura, sino en la función de indirizzo que engloba potestades de índole ejecutivas, lo que justifica tanto la particular necesidad en este ámbito de una colaboración Ley-Reglamento, como la reserva a una institución de naturaleza supraautonómica (singularmente el Banco de España) de funciones de supervisión del sistema financiero y, en su caso, de orientación del mismo.

Estas circunstancias explican, pues, que haya sido en esta materia donde el Tribunal Constitucional ha subrayado la necesaria inclusión en lo básico de la reserva estatal de facultades ejecutivas (SSTC 56/1983 y 57/1983), así como la especial vinculación de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas a una política monetaria y crediticia general que no es solamente susceptible de ser establecida por vía normativa (STC 96/1984, fundamento jurídico 3.^o), siendo imposible asimilar la mera facultad de ejecución de las normas vigentes lo que constituyen decisiones de política económica que, en último término, desbordan el ámbito estricto de la ordenación del crédito, incidiendo en el más amplio de la política monetaria y financiera (STC 96/1984, fundamento jurídico 7.^o).

La Generalidad de Cataluña, por su parte, reconoce explícitamente que la Ley 13/1985 corresponde al ejercicio de las competencias contenidas en el art. 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución, pero le imputa la vulneración de los principios constitucionales de solidaridad y garantía de la autonomía financiera. En tal aspecto y desde una perspectiva general cabe indicar que el Estado puede modificar las normas que hasta el momento constituían las bases en la materia, sin que la modificación implique, por sí, no ya extralimitación de unas competencias que formalmente le corresponden, sino tampoco lesión del principio de solidaridad o de lealtad en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

Por lo demás, una regulación estatal que eliminase toda calificación autonómica (por ejemplo, reservando la totalidad de los coeficientes de inversión obligatoria a la calificación estatal) resultaría contraria a los principios constitucionales invocados por la representación de la Generalidad de Cataluña, pero tal efecto no es imputable a la Ley impugnada. Sin embargo, la Ley en una ponderación de finalidades constitucionalmente legítimas (desde la protección de un área de libertad de gestión para los intermediarios financieros hasta el establecimiento de un esquema claro de financiación del déficit presupuestario), ha procedido a modificar la regulación de los coeficientes de inversión obligatoria, lo que responde no sólo a las titularidades que constitucionalmente corresponden al Estado, sino a la fundamentación sustantiva de esas titularidades formales (prevalencia de las necesidades más generales del Estado sobre los intereses de cada Comunidad; STC 1/1982, fundamento jurídico 4.^o).

La Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco coinciden en reprochar al art. 4.1 de la Ley que limite a las Comunidades la posibilidad de calificar activos a las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito. Sin embargo, esa limitación responde a las características propias de unas y otras entidades y encuentra apoyo en los preceptos estatutarios. En efecto, frente al principio de territorialidad de aquéllas, la Banca privada responde en su estructura interna y en la proyección de su actividad a un ámbito supraautonómico que imposibilitaría atender a un criterio como el de la sede social para su adscripción a una Comunidad Autónoma o fragmentar artificialmente la realidad unitaria de estas entidades para aplicar en el territorio de cada Comunidad la calificación de títulos efectuada por la misma. Así se refleja, además en los Estatutos de Autonomía, en cuanto que, si la competencia objetiva de desarrollo y ejecución en relación a las bases de ordenación del crédito y la banca se añade una competencia de delimitación subjetiva, específicamente referida a estas entidades de crédito de base regional. Los términos del art. 10.25, en relación con el 11.2 a) del Estatuto del País Vasco, así como los arts. 10.1.4.a y 12.1.6.º del Catalán fundamentan el principio de territorialidad en la delimitación de las entidades de crédito que por responder a esa naturaleza pueden situarse dentro de la Comunidad.

De otra parte, el Gobierno Vasco cuestiona el art. 4.1 por vulnerar el art. 138.1 de la Constitución (en interpretación paralela al art. 14 del mismo Texto) al imponer un límite de carácter general y uniforme sin tener en cuenta el diferente nivel competencial de cada Comunidad y, por tanto, el diferente nivel de recursos necesarios para sustentar esas competencias. Pero lo cierto es que ya en el fundamento jurídico 3.º de la STC 86/1985, se rechazó que en el art. 14 de la C.E. tenga encaje la «discriminación por indiferenciación», debiéndose tener bien presente que la uniformidad en la limitación de los activos calificables por las Comunidades Autónomas responde a la naturaleza misma de las bases y, en definitiva, a la ponderación de que, cualquiera que sea el nivel de las competencias asumidas por cada Comunidad, por encima de ese porcentaje han de prevalecer las necesidades generales financiadas por el Estado (STC 1/1982, fundamento jurídico 4.º).

Asimismo, frente a las imputaciones de la Generalidad de Cataluña, hay que recordar que en las determinaciones de los arts. 4.1 y 5.2, primera proposición, el Estado ha ejercitado las competencias declaradas en las SSTC 1/1982 y 91/1984, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias (art. 3.2) puedan desarrollar las bases contenidas en los arts. 4 y 5 e imponer, así, el correspondiente subcoeficiente de inversión y en cuanto a la lesión del art. 14.5 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas por el art. 5.2, primera proposición, tampoco puede desconocerse que la atribución a la Deuda pública emitida por las Comunidades Autónomas de los mismos beneficios y condiciones de la Deuda pública del Estado no elimina la competencia estatal para la calificación y preferencia de los títulos estatales a efectos de coeficientes de inversión obligatoria (SSTC 1/1982, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º y 91/1984); competencia, en último término, que no sólo encontraría fundamento en la titularidad sobre las bases, sino también en la noción de coordinación definida en esta materia por las SSTC 11/1984 (fundamentos jurídicos 5.º y 6.º) y 96/1984 (fundamento jurídico 3.º). Por este motivo, la impugnada proposición primera del art. 5.2 no es que imponga una peor condición para la Deuda pública de las Comunidades Autónomas, sino que responde a la finalidad perseguida por el propio subcoeficiente que prevé, que no es otra que la de dar prevalencia a los intereses generales financiados por estos títulos.

Por otra parte, el propio art. 14.5 de la Ley Orgánica de Finan-

ciación salva de la paridad de trato «lo establecido por la presente Ley», de manera que el art. 3.2 e), f) y g) de la misma y la jurisprudencia constitucional ya citada, fundamentan que, a estos efectos de coeficientes de inversión obligatoria, exista un trato diferenciado, pudiendo indicarse, por último, que el objeto de la controvertida proposición primera del art. 5.2 de la Ley 13/1985 es la imposición a los intermediarios de una obligación de inversión y no la regulación de los beneficios o condiciones propios de la Deuda pública.

En otros aspectos de la controversia -las funciones otorgadas al Banco de España- el Abogado del Estado indica que el art. 6.2 ha sido ya desarrollado reglamentariamente (Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto), estableciéndose por el Gobierno el nivel mínimo a alcanzar por los recursos propios de las diferentes entidades de depósito y los criterios para su cómputo, sin que sea discutible la naturaleza básica de dicha regulación estatal. Y de ese mismo carácter básico participa la modificación del nivel mínimo de recursos propios, ya que se trata de un instrumento de política económica esencial para la ordenación del sistema financiero y monetario, sin que el carácter normativo de una regulación resulte impedido por su carácter coyuntural (STC 91/1984, fundamento jurídico 5.º).

La consecuencia es que no se trata de una función encuadrable en la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución del art. 11.2 a) del Estatuto del País Vasco, dado su carácter básico. Ese carácter básico, por lo demás, no resulta contradictorio con la delegación de la facultad al Banco de España, ya que, de una parte, la jurisprudencia constitucional (entre otras, SSTC 32/1983 y 42/1983) expresamente alude a que «ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural que tienen como objeto la regulación inmediata de situaciones concretas», «pueden tener sin duda un carácter básico», y de otra, la naturaleza básica de las funciones atribuidas al Banco de España (STC 1/1982, fundamento jurídico 9.º y Ley 30/1980) justifica que, precisamente por el papel que desempeña en el ámbito de la política monetaria y en la supervisión y orientación del sistema financiero, a dicho organismo le sean encomendadas -dentro de los límites establecidos por el Gobierno- las modificaciones expresadas en el art. 9 del Real Decreto 1370/1985. Las mismas consideraciones justifican la legitimidad constitucional del art. 9.1, segundo inciso, y el núm. 2 de la Disposición final primera, por tratarse de determinaciones básicas en la política crediticia cuya delegación en el Banco de España está plenamente justificada por las funciones del mismo.

El Gobierno Vasco impugna también el art. 7 e), último inciso, pero lo cierto es que en el mismo se contempla uno de los casos en que la reserva de facultades de ejecución es indisoluble de la ordenación básica. O dicho en otros términos: la regulación normativa, por exhaustiva que pretendiera ser, no garantiza la preservación en ese punto de un tratamiento uniforme, requerido por el interés nacional o supracomunitario, en las condiciones de solvencia de las entidades de depósito. De ahí que, como ya se reflejó en la STC 96/1984, en orden a la fijación de las fechas de emisión, la facultad conferida al Banco de España debe reputarse como de titularidad estatal e indisoluble de las funciones de inspección y dirección del sistema financiero que le corresponden.

En relación al art. 10.2, cabe añadir que la facultad de dispensa para casos concretos prevista directamente en el texto legal responde a la posible concurrencia de circunstancias (por ejemplo, la conveniencia de efectuar una inversión inaplazable encontrándose la entidad ya en vía de retorno al cumplimiento de los límites establecidos) que hagan pertinente flexibilizar la aplicación de la norma. Que tal facultad se atribuya al Banco de España resulta justificado tanto por la imposibilidad de conseguir la finalidad pretendida a tra-

vés de medidas normativas como por las funciones de inspección y dirección del sistema financiero que corresponden al Banco de España.

El art. 7 del Real Decreto 1370/1985, que ha desarrollado el supuesto previsto en el art. 10.3 de la Ley, configura las excepciones al principio de libertad de expansión en el territorio nacional de las entidades de depósito con un carácter cautelar o sancionatorio, en cuyo caso el informe del Banco de España responde a la naturaleza básica de las funciones del mismo en orden a la inspección y dirección del sistema financiero y, a la vez, no vacía de contenido la competencia autonómica. En efecto, aun cuando se trata de un informe de naturaleza obstativa, sin el cual la Comunidad Autónoma no puede conceder la autorización, la titularidad para el otorgamiento continúa siendo autonómica y el eventual informe favorable ni supone, ni equivale a la decisión autorizatoria a adoptar por la Comunidad competente.

Por otro lado, en relación al núm. 5, último inciso del art. 10, se reproduce nuevamente la dificultad de calificar como mera ejecución reglada de la normativa preexistente lo que en rigor constituye una facultad con elevado componente de discrecionalidad técnica y cuya apreciación ha de realizarse desde una instancia unitaria, resultado indisoluble de las funciones de inspección y dirección del sistema financiero correspondientes al Banco de España. Tal realidad es característica propia del sistema financiero, ya que a la difícil delimitación de los planes normativo y ejecutivo se une en este ámbito la existencia de una función de dirección u orientación traducida en «medidas» a veces de naturaleza ejecutiva, pero indisolubles de la ordenación normativa y con fundamento, en último término, en la titularidad estatal de la dirección de la política económica. Por ello, el engarce de las competencias autonómicas con la dirección del sistema crediticio comporta que, en casos como el presente, el elevado componente de discrecionalidad técnica en algunas decisiones determine la reserva estatal, como parte de lo básico, de ciertas facultades ejecutivas. Por idénticas razones se justifica la titularidad estatal para autorizar excepcionalmente la reducción de porcentajes de dotación o reservas (art. 10.6). No se trata, por lo demás del supuesto contemplado por el Tribunal Constitucional en la STC 1/1982, en su fundamento jurídico 12.º Lo que se prevé ahora es una facultad para autorizar esa reducción que, por la unidad necesaria en su apreciación, resulta indisoluble de la titularidad básica.

II. Fundamentos jurídicos

1. La constelación de cuestiones que ha suscitado la doble impugnación de la Ley 13/1985 por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno del País Vasco, así como la confrontación dialéctica con el Abogado del Estado, pueden ser clasificadas en dos grandes grupos. En uno de ellos han de encuadrarse los ataques al conjunto desde la perspectiva de los principios constitucionales, cuyo denominador común está en la queja de que la nueva regulación perjudica económicamente a las Comunidades Autónomas. Aquí enciñan el carácter básico de la ordenación y su estabilidad, el contenido y los presupuestos para su modificación, las modalidades formales en que puede reflejarse y los límites intrínsecos, obra de principios constitucionales (coordinación, solidaridad, autonomía y suficiencia de recursos, paridad de trato y comportamiento leal). En el segundo grupo tienen cabida los reproches a la Ley por traspasar los límites de la competencia del Estado en la materia, invadiendo el ámbito de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la intervención del Banco de España o la restricción de sus atribuciones a un cierto tipo de entidades de crédito con exclusión de las bancarias. La solución a todos estos proble-

mas ha de configurarse como una respuesta única que encuadre en un sistema sus plurales aspectos y distintas perspectivas, sin perderse en la fronda de los múltiples alegatos, para intentar conseguir así coherencia interna y claridad expositiva.

En el esquema constitucional de la distribución territorial de competencias, una de las que se entrega al Estado con carácter exclusivo tiene por objeto las «bases de la ordenación» del crédito y la banca (art. 149.1.11.a). Esta atribución, no obstante la ambigüedad o insuficiencia de la exclusividad como característica delimitadora, prefigura la materia respecto de la cual se ejerce pero no la forma a través de la cual han de ser desarrolladas las distintas potestades implícitas en el enunciado. Por lo tanto, tampoco indica la institución o el órgano encargado en cada caso y momento de sentar esos cimientos de la regulación. Esto es lo que, en definitiva, significa la proposición de que el concepto de «bases» ha de ser entendido aquí y ahora, dentro de esta concreta competencia, en su acepción material según se dice en nuestra STC 1/1982, que tendremos la oportunidad de invocar en más de una ocasión.

Es evidente que la Ley 13/1985, de 25 de mayo, ahora en tela de juicio, encaja por su contenido material en la ordenación del crédito y la banca, no ya porque así lo afirme en su preámbulo, sino porque esa declaración del legislador responde a la realidad, y en tal aspecto no ha sido puesta en duda por quienes la impugnan en este proceso. En efecto, este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de perfilar el contenido sustancial de esa competencia estatal exclusiva, cuyas bases «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funcionamiento de los diferentes intermediarios financieros como aquellas otras que regulen aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorro». Aquí tienen su aserto propio las disposiciones consistentes en fijar ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas que deben invertir éstos en la adquisición de fondos públicos, así como también las que determinen cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las Cajas se considera computable para cubrir el citado coeficiente de fondos públicos y también el orden de prioridades de esas inversiones obligatorias. Así lo dijimos por primera vez en nuestra STC 1/1982 y lo hemos repetido en otras tres, la 91/1984, la 49/1988 y la 220/1988. La tesis expuesta, que se refiere a un tipo muy concreto de entidades de crédito, es por supuesto extensible a las demás.

2. Las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad, pero en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible no sólo con el talante evolutivo del derecho sino con el propio dinamismo del sector de la economía en el cual se insertan. Es evidente sin mayor razonamiento que la flexibilidad de la ordenación y su capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes y a la labilidad del sector propician una mayor expectativa de perdurabilidad en una relación directamente proporcional a aquellas características. En tal sentido, este Tribunal había advertido ya que, «dado su carácter general y fundamental respecto al resto de ordenación de la materia, las bases deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales» (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º). Ahora bien, a renglón seguido hemos cuidado de matizar que la consecución de los intereses generales perseguidos por la regulación estatal en esa materia concreta exige atenderse «a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera», apreciación ésta, por lo demás, reiterada posteriormente en muy diversas ocasiones (entre otras, STC 91/1984, fundamento jurídico 5.º); afirmando que «... tampoco es

óbice la circunstancia de que se trate de medidas reputables como coyunturales porque éstas no se apartan de la finalidad de la consecución de los intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases de crédito».

Era evidente en su momento y lo es ahora con mayor razón, desde la perspectiva de los siete años transcurridos, que se habían producido, se estaban produciendo y se iban a producir en un futuro inmediato fenómenos y acontecimientos de la vida económica o con directa incidencia en ella. A simple título de ejemplo, las fluctuaciones del ciclo económico. En otro aspecto, pero ligado al anterior, el déficit público, fenómeno que se ha hecho crónico en nuestro país y en otros del entorno. Y también, la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea como miembro de pleno derecho pocos meses después, el 1 de enero de 1986, acontecimiento al que no parece fácil negar su carácter estructural ni su trascendencia en este ámbito como en otros.

Esto en cuanto a la justificación sustantiva de la Ley se refiere. Desde una perspectiva formal, una de las finalidades explícitas en su preámbulo consiste en simplificar y actualizar el grupo normativo sobre coeficientes de inversión preexistentes, fijando un marco general de actuación frente a la acumulación «de medidas de muy diverso rango, inconexas, heterogéneas e incluso contradictorias». Dentro de tal marco se atiende «a la necesidad de redefinir la base cómputo del coeficiente para que alcance los nuevos instrumentos de captación de ahorro aparecidos en los últimos años», así como a la «exigencia de aplicar a todas las Entidades de depósito un tratamiento uniforme», «la conveniencia de revisar los tipos de interés de las financiaciones privilegiadas amparadas por los coeficientes, aproximándolos a los de mercado con el fin de evitar subvenciones encubiertas e injustificadas», y por último, a la «urgencia de establecer transitoriamente un esquema claro de financiación del déficit presupuestario, de tal forma que éste no perjudique la política de control monetario ni presione excesivamente sobre los mercados de capitales». En definitiva, la nueva regulación codifica las normas sobre la materia, elevando en muchos casos su rango y establece los principios generales ordenadores del sistema de coeficientes de inversión mediante el instrumento formalmente adecuado, la Ley, definiendo la concreción de las demás medidas de política financiera y monetaria a quien constitucionalmente es su titular, el Gobierno de la Nación, según nos dice el art. 97. En definitiva, no sólo resulta inadecuado el calificativo de coyuntural para la regulación que ahora se enjuicia, sino que, justamente a la inversa, con ella se asientan un conjunto de criterios y reglas uniformes en un texto legal único, cuyo ámbito se extiende ahora a todas las entidades crediticias y donde se recopilan las disposiciones que hasta ese momento aparecían dispersas en un conjunto no siempre homogéneo y coherente.

3. Estas «bases» han de ser, en principio, normas legales, orgánicas rara vez y ordinarias en su mayor parte, pero también, en su caso, reglamentarias, en el uso de la potestad que al Gobierno de la Nación otorga el art. 97 de la Constitución. En tal línea de actuación, el título I de la Ley 13/1985 fue objeto del correspondiente desarrollo por el Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, mientras que el art. 6, con el cual se inicia el título II, habla provocado la promulgación de otro Real Decreto, el 1370/1985, de 1 de agosto, donde se establece el nivel mínimo a alcanzar por los recursos propios de las diferentes entidades de depósito y los criterios para su cómputo. Por otra parte, y bajando un escalón más en la jerarquía normativa, hay una serie de disposiciones o «medidas» que concretan elementos en blanco de la norma legal para permitir su adaptación a las circunstancias y, por ello, participan de esa misma naturaleza normativa. En efecto, la estructura como un todo no puede olvidar los aspectos coyunturales y más en este

ámbito de la economía. Por ello, tales actuaciones son desarrollo reglamentario, también básico, de la Ley en la cual encuentra cobertura específica esta deslegalización mediante la doble técnica de autorizar una eventual delegación del titular originario de la potestad o atribuirle directamente al Banco de España, institución cuyo carácter «básico» ha sido puesto de relieve en nuestra STC 1/1982.

En este marco se encuadran algunas de las funciones que, en cuatro de los preceptos impugnados, se encomiendan al Ministerio de Economía y Hacienda o eventualmente al Banco de España e incluso a éste directamente. Una de ellas, la modificación del nivel mínimo que deben alcanzar los recursos propios de las entidades de depósito, así como la determinación de los porcentajes de valoración de riesgos (art. 6, párrafo 2.º). Otra, la modificación de los límites máximos, entre los niveles que le señale el Gobierno, en función de los recursos propios de las entidades de depósito, a sus inversiones en inmuebles y otros activos materiales, acciones y participaciones y activos y pasivos denominados en moneda extranjera, así como a los riesgos que puedan contraer con una persona o grupo (art. 9). En tercer lugar, la posibilidad de reducir el porcentaje (50 por 100) de los excedentes líquidos que las Cajas de Ahorro deban destinar, como mínimo, a reservas o fondos de previsión no imputables a activos específicos cuando se den las circunstancias que la misma Ley señala (art. 10.5). Y finalmente, la definición de las técnicas de cómputo de las obligaciones establecidas respecto de las inversiones obligatorias y los recursos propios, así como la determinación de los conceptos contables a que se refieren los activos y recursos mencionados en ellos o en las normas que los desarrollan (disposición final primera).

En los dos primeros supuestos y en el último se trata de una gradación de la potestad reglamentaria que la Ley autoriza con carácter opcional, para alterar (si las circunstancias varían) los elementos de la norma cuya determinación se deja al Gobierno. Va de suyo que el Banco de España forma parte de la Administración del Estado en su vertiente institucional o indirecta y es la primera autoridad monetaria, a quien corresponden las funciones relativas a la disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro, para lo cual se le dota de las simétricas potestades, entre las cuales deben destacarse la reglamentaria y la sancionadora, como pone de manifiesto la atenta lectura de la Ley 30/1980, de 21 de junio (arts. 1, 3; 15.1, 9 y 10, y 16.7). En este esquema competencial encaja por derecho propio la atribución que la Ley le confiere respecto de la reducción de porcentajes de reservas (art. 10.3). En cualquier caso, se está en presencia de factores básicos, a veces con un cierto talante coyuntural, que por ello mismo no menoscaban la competencia autonómica para el desarrollo legislativo, a la que sirven para enmarcar por esa su naturaleza intrínseca, como fundamento del sistema. La incorporación al ordenamiento jurídico de tales elementos por su carácter abstracto determina su calificación como disposiciones generales y no como actos singulares en ejecución de la Ley.

La desconcentración de la potestad reglamentaria es posible formalmente y, en muchas ocasiones, necesaria desde la perspectiva del contenido de la norma. Efectivamente, la habilitación al Gobierno de la Nación que contiene el art. 97 de la Constitución no puede entenderse con un criterio estricto, al pie de la letra, sin limitar la advocación del titular a un órgano colegiado específico, el Consejo de Ministros, sino también a éstos que lo componen y a instituciones como el Banco de España, Asesor de aquél y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia (Ley 2/1962, de 14 de abril, base 1.ª, y Decreto-ley 18/1962, de 7 de junio, arts. 1 y 9), que, como arriba se dijo, tiene conferida explícitamente la potestad reglamentaria en el ámbito de su actuación.

La intervención de esta institución no se legitima por su carácter discrecional. La discrecionalidad es una modalidad del ejercicio de otras potestades pero no es una de tantas, como a veces se ha dado en decir, ni, en ningún caso, puede ser utilizada por sí misma como habilitante de ellas (STC 96/1984, fundamento jurídico 6.º). Ahora bien, una ordenación racional de atribuciones las encomendará a quien tenga la idoneidad para llevarlas a buen término, pero la auctoritas no conlleva necesariamente el imperium o la potestas, que son obra directa de la Ley. Precisamente la especialización técnica del Banco de España explica y hace razonable, en el contexto constitucional, que se le confíen determinadas misiones por delegación del Gobierno o ex lege. No existe, pues, la incompetencia relativa que se denuncia. La ordenación básica del crédito y la Banca, en su aspecto institucional, corresponde no sólo a los Cuerpos colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España.

4. En relación con el art. 4 de la Ley impugnada se hace patente que los límites de las potestades que en el ámbito de su competencia exclusiva pueda ejercitar el Estado vienen dados no sólo por la coincidencia con otras competencias, calificadas también como exclusivas, que correspondan (sobre la misma actividad o materia) a las Comunidades Autónomas, sino también por el respeto a determinados principios explícitos en nuestra Constitución. En el primero de los aspectos, el deslinde desde el exterior viene dado por los Estatutos respectivos. En el del País Vasco, se establece que esa Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre las «instituciones de crédito corporativo, público y territorial y las Cajas de Ahorro en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la Banca dicte el Estado y de la política monetaria general (art. 10.26), mientras que se le atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio» de aquellas bases [art. 11.2 a)]. Un esquema sustancialmente idéntico, aun cuando difiere en aspectos accesorios y construido en un orden inverso, se configura para Cataluña en su norma estatutaria (arts. 10.1, 4.a, y 12.1, 6).

Conviene a nuestro propósito profundizar en el análisis de tales normas desde la perspectiva de los destinatarios de la Ley en cuestión, cuyo art. 1 enumera como sujetos pasivos de la obligación de invertir a «los Bancos privados, las Cajas de Ahorro, las cooperativas de crédito y demás entidades que tengan como actividad típica la de tomar dinero de terceros en forma distinta a la suscripción de acciones o participaciones, a fin de prestarlo o colocarlo en inversiones financieras», descripción más que definición coincidente en sus rasgos esenciales con el diseño contenido en la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, donde se consideran como tales las personas naturales o jurídicas que, con habitualidad y ánimo de lucro, reciben del público, en forma de depósito irregular o en otras analogas, fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones (art. 37). Más arriba se dijo ya que el nuevo sistema implica no sólo una codificación del grupo normativo sino la consolidación de un régimen homogéneo para todas las entidades de crédito. Con esta denominación se absorben y refunden las demás utilizadas en distintas normas (entidades de depósito, intermediarios financieros, establecimientos de crédito) en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de tales actores de la vida financiera. Con independencia, pues, de las características diferenciales de las Cajas de Ahorro y de las cooperativas de crédito respecto de los Bancos privados, es un dato para el razonamiento jurídico que unas y otras quedan sujetas por la Ley a las mismas obligaciones en situación paritaria, dentro de un esquema homogéneo con las matizaciones que contienen no sólo el párrafo primero del art. 4, sino también los párrafos 2.º, 3.º y 4.º del precepto siguiente.

Es evidente, por otra parte, que la operación jurídica de sumar competencias exclusivas da por resultado su transformación en compartidas. Es cierto que en algunos Estatutos de Autonomía se configuran por separado una competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de la ordenación del crédito y la Banca, así como otra sobre Cajas de Ahorro y otras entidades de tal tipo. Tal ocurre en el vasco y el catalán, como antes se dijo, pero esta doble referencia tiene su origen en «la dimensión social de las Cajas y su proyección eminentemente regional, rasgos distintivos de estas entidades de depósito frente a otros intermediarios financieros», explicando así que determinadas Comunidades Autónomas tengan atribuidas competencias respecto de aquéllas, de las cuales carecen respecto de las otras (STC 48/1988, fundamento jurídico 2.º). Sin embargo, no es este el caso «insistimos» de Cataluña y el País Vasco, donde convergen con el Estado en la ordenación del crédito y la Banca en los distintos niveles básico, por una parte, y por la otra, de desarrollo y ejecutivo.

Ahora bien, es aquí precisamente, en este aspecto de la ordenación del crédito y la Banca, donde se plantea el problema. No estará de más recordar, para mayor claridad, que en el nivel básico de esta competencia se encuadran, dicho sea en un rápido esbozo, el establecimiento de la obligación de invertir, la determinación de los coeficientes y del sistema para el cómputo de los recursos sobre los cuales han de girarse, así como el orden de prioridad, entre otros, sin olvidar ciertas y contadas actuaciones ejecutivas inherentes a la regulación. En las propias bases, por otra parte, se delimita con nitidez alguna de las cuestiones que pueden deferirse a un ámbito territorial. Dentro de tal grupo se incluye la calificación de los activos en los cuales hayan de materializarse las obligaciones de inversión que para todas las entidades de crédito se atribuye al Gobierno, en el nivel estatal, «sin perjuicio de las facultades que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas» en el suyo propio (art. 3.2 de la Ley 13/1985). El esquema se completa dos artículos después, en el 5, donde se confiere al Gobierno la potestad de fijar los coeficientes con carácter general, dentro del tope máximo que se marca allí mismo.

En tal planteamiento, el párrafo primero del art. 4 da por sujeta una facultad de las Comunidades Autónomas «en relación con las Cajas de Ahorro y cooperativas de crédito» y sólo respecto de ellas, para las cuales se establece un coeficiente máximo específico (al 20 por 100) y se arbitra un sistema para territorializar los recursos computables a los efectos de girar en su momento aquel porcentaje, aplicable sobre la parte proporcional de los obtenidos dentro del ámbito geográfico de la correspondiente Comunidad Autónoma, con abstracción de la sede social, que es el punto de conexión para otros usos. Esta regla, cuya finalidad es regionalizar los beneficios de esas concretas entidades de crédito, como ya ocurría en alguna de las disposiciones reglamentarias que la Ley deroga, ha de tener una evidente repercusión positiva para las Comunidades afectadas, si se observa que los recursos captados estarán siempre en relación directa con el grado de desarrollo socioeconómico respectivo.

El tratamiento especial de estas Cajas y cooperativas encuentra su fundamento no sólo en su más íntima vinculación con las Comunidades Autónomas sino también en sus rasgos diferenciales, muy acusados en algunos aspectos, respecto de la Banca, no obstante sus semejanzas en otros, también notorias. En definitiva, esta norma que, por definición, tiene carácter básico, ofrece una regulación peculiar que está en consonancia con el título habilitante de la competencia (art. 149.1, 11.º, de la Constitución) y, además, con la distinta configuración de una y otras entidades desde el propio texto constitucional, así como la mayor intensidad de las competencias comunitarias al respecto. No hay pues una exclusión indebida

o irrazonable y, por tanto, carece de consistencia suficiente el reproche de inconstitucionalidad por omisión que se dirige al precepto analizado.

5. El contenido esencialmente normativo de las «bases» para la regulación del crédito y la banca, en sus diferentes aspectos y niveles ya señalados, no significa que en esa «ordenación» no quepa otro tipo de actuaciones. Aun cuando, en principio, la aplicación de la norma a cada supuesto de hecho individualizado parece estar extramuros de aquélla (SSTC 1/1982, 32/1983 y 42/1983), también pueden quedar comprendidos en su ámbito los actos ejecutivos, actos administrativos singulares en cuanto resulten necesarios para la preservación de lo básico (SSTC 56/1983 y 57/1983, fundamentos jurídicos 4.º y 7.º) o para garantizar, con carácter complementario, la consecución de los fines inherentes a la regulación básica (STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º c). Esta posibilidad de pasar a la ejecución tiene su fundamento no sólo en las exigencias de la unidad del sistema económico general, lo que se ha llamado la «constitución económica», para cuya intangibilidad no bastan los denominadores comunes de naturaleza normativa, sino también en la necesidad de actuaciones estatales directas por razones de urgencia en prevención de perjuicios irreversibles al interés general. En definitiva, las competencias para el desarrollo legislativo o la ejecución de las Comunidades quedan vinculadas a una política monetaria y crediticia general que no es solamente susceptible de ser establecida por vía normativa (STC 96/1984, fundamentos jurídicos 3.º y 7.º).

A este respecto conviene dejar bien sentado que las autorizaciones son actuaciones singulares desprovistas por definición de contenido normativo. En definitiva, se trata de actos administrativos por su autor y su contenido, que consisten en remover los límites a los obstáculos para el ejercicio de un derecho preexistente en principio. Por otra parte, hemos dicho ya que se trata de una comprobación o «constatación reglada» en nuestra STC 57/1983, a contrario sensu. La titularidad de la potestad para otorgarlas o no correspondería en principio a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco por su naturaleza ejecutiva en el peculiar sentido que tiene esta expresión en ambos Estatutos. Efectivamente, constituyen una aplicación individualizada de la legislación estatal. Así lo hemos dicho alguna otra vez, desde el principio de territorialidad, con ocasión de determinar la competencia para autorizar la apertura de oficinas fuera de la Comunidad Autónoma donde las Cajas de Ahorro matrices tuvieran su sede (STC 1/1982, así como la 44/1982).

Ahora bien, la titularidad de tal potestad no se desconoce ni se niega en la Ley 13/1985, pero se condiciona rigidamente. Ese es el resultado que produce la interpelación del dictamen del Banco de España que, además de preceptivo (a lo cual nada cabría objetar, en principio), es vinculante. En efecto, en dos hipótesis concretas y nunca con carácter general, las Comunidades Autónomas competentes en esta materia sólo podrán autorizar la apertura de nuevas oficinas de las entidades afectadas «previo informe favorable del Banco de España». Es cierto que les queda un margen de apreciación para negar, no obstante aquél, la licencia, como lo es también que se trata de un *numerus clausus*. Ahora bien, tal intervención del Banco de España en el ámbito de la ejecución de la Ley está justificada, a nuestro parecer, en la función de garantizar la estabilidad del sistema financiero que cumple. El control preventivo, en los supuestos límite conectados a las cauteles configuradas en este aspecto, como normas de naturaleza básica, resulta así inherente a la configuración real de la competencia estatal, sin el cual no podría ésta alcanzar la efectividad deseada. No cabe la menor duda de que la salvaguardia de los niveles mínimos de recursos propios en relación con las inversiones

realizadas y los riesgos asumidos (art. 6.1), así como la intangibilidad de los límites máximos a las inversiones en inmuebles y otros activos en función de aquellos recursos propios (art. 9.1), que son el fundamento de esta intervención preventiva y cautelar del Banco de España, entran de lleno además en su misión de mantener la disciplina en el sector y ejercer su inspección.

6. Entre los límites intrínsecos de las facultades estatales se encuentran, como más arriba anticipábamos, ciertos principios acogidos constitucionalmente, uno de los cuales consiste en la coordinación de las comunidades con la Hacienda estatal (art. 156.1), que no es sino un aspecto en tal sector de la concepción del conjunto de tributos como «sistema» o estructura unitaria, homogénea por supuesto, sin distorsiones que impliquen la desigualdad de los españoles, según su localización (art. 31). En tal sentido hemos aludido también, en lo que aquí nos ocupa, «a las limitaciones que resultan de las disposiciones del art. 149 de la Constitución, apartados 11 y 13, que atribuyen al Estado competencia sobre las bases de ordenación del crédito», así como las de la planificación general de la actividad económica y su coordinación (STC 179/1987).

El sistema que consiste en imponer a las entidades de crédito la obligación de invertir en los valores calificados al efecto por el Gobierno de la Nación o por los autónomos, según los casos, una parte de los fondos ajenos captados por aquéllas implica un intervencionismo público muy intenso en actividades intrínsecamente privadas. Por ello, ha de coheretarse, como ya se sugirió, con la libertad de empresa. El señalamiento de los coeficientes ha de ser el resultado de una delicada ponderación de intereses, para el fomento de «aquellas actividades consideradas prioritarias de acuerdo con las exigencias de la economía general en el sentido del art. 38 de la Constitución», más arriba invocado, según explica el preámbulo de la Ley enjuiciada. Esa evaluación se mueve dentro de un amplio abanico de discrecionalidad, dentro de las coordenadas de la oportunidad y la conveniencia, ya que en el marco de las más estricta legalidad cabría —hacia abajo— la posibilidad de suprimir tal obligación.

En definitiva, como ya hemos dicho en nuestra STC 1/1982 (fundamento jurídico 6.º), el Estado actúa aquí «dentro de las bases de ordenación del crédito, consistentes en lograr la necesaria articulación entre los intereses de cada Comunidad» «y los más generales de ámbito nacional», correspondiéndole por ello la determinación de las características de unos instrumentos de la política económica, como son los coeficientes de inversión, que tan intensamente pesan sobre la libertad de gestión de los sujetos obligados, los establecimientos de crédito y que por otra parte inciden, a veces, decisivamente en el mercado de capitales o en el control monetario. En definitiva, no nos corresponde juzgar el acierto o el error de esas medidas de la política económica, sino tan sólo su ajuste al contexto constitucional, que en este caso y en los aspectos hasta aquí sugeridos resulta claro.

7. Otro de tales límites intrínsecos radica en el principio de solidaridad que nuestra Constitución invoca repetidas veces y que en definitiva no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2). Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguardia se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, con

particular atención a su componente insular (art. 138.1). No faltan referencias a tal principio en los Estatutos, en alguno de los cuales —precisamente el catalán— es calificado en su preámbulo como garantía de la auténtica unidad de los pueblos de España, con un contenido material muy concreto, desde el momento en que ha de servir para determinar la participación de la Generalidad en los impuestos estatales [art. 45.1 c)]. El Estatuto del País Vasco, en esta misma línea, lo invoca para el régimen de conciertos, como sistema foral tradicional donde se regulan las relaciones de orden tributario con el Estado (art. 41).

8. A su vez, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) ofrece una vertiente económica importantísima, ya que aun cuando tenga un carácter instrumental la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. En tal sentido, la Constitución no olvida ni podría hacerlo la autonomía financiera de las Comunidades. Este Tribunal ha explicado que ella implica «la plena disponibilidad» de sus ingresos «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas» (SSTC 63/1986, 201/1988 y 96/1990). Ahora bien, no sería necesario insistir pero se ha dicho repetidas veces que esa libertad para establecer el plan de ingresos y de gastos, en definitiva el presupuesto, no se configura constitucionalmente con carácter absoluto. En efecto, hay límites intrínsecos y extrínsecos, aquéllos en función de principios explícitos o no e incluso de la naturaleza misma de las cosas, como tendremos oportunidad de ver a seguido y otros que proceden del exterior, como consecuencia necesaria de la interrelación de competencias concurrentes sobre una misma materia en un mismo ámbito territorial.

El soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Ley Orgánica para la Financiación de las Comunidades Autónomas configura como principio la suficiencia de recursos [art. 2.1 d)], que tiene un primer límite en la propia naturaleza de las cosas y no es otro sino las posibilidades reales de la estructura económica del país en su conjunto. Esta condición liminar, por lo demás obvia, se conecta con la capacidad del sistema tributario, fuente principal, no única, de los ingresos de Derecho público (tributos propios y cedidos, recargos y participaciones, entre otros). En tal contexto global, otra de las modalidades aparece constituida por «el producto de las operaciones de crédito» [arts. 157.1 d) de la Constitución y 4.1 f) de la Ley de Financiación], fuente complementaria en una economía saneada, nunca principal, que la Ley 13/1985 conserva, aun cuando modifique profundamente la regulación precedente en varios de sus aspectos.

En efecto, por una parte se ha modificado el anterior sistema de coeficientes de inversión obligatoria para las entidades de crédito, unificando los preexistentes para la Banca privada y para los fondos públicos o préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro, que habían establecido el Decreto 1.472/1971, de 9 de julio, y los Reales Decretos 2.669/1980, de 30 de diciembre (orden de prioridad en el cómputo de valores); 1.619/1981, de 22 de mayo (porcentaje de fondos públicos); 1.670/1980, de 31 de julio, y 360/1984, de 8 de febrero (préstamos de regulación), disposiciones reglamentarias, cuyo rango normativo hacía más problemática su plena validez, que ahora se derogan con otras de las que luego se hablará. La Ley 13/1985 conserva, pues, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas sigan accediendo al crédito para financiar el ejercicio de sus competencias, aun cuando en unas condiciones parcialmente más limitadas o aparentemente menos ventajosas.

Estas circunstancias carecen de relevancia, por sí mismas, como fundamento sólido de la impugnación, que maneja un plausible esquema dialéctico aun cuando con una carga argumental to-

talmente abstracta. En ningún momento se demuestra que la nueva regulación ponga en peligro el principio de suficiencia económica de recursos, que en la realidad es algo muy concreto y dependiente de muchas variables. Por un lado, las necesidades traducidas en el gasto público generado por el funcionamiento efectivo de las competencias asumidas. Por otro, el rendimiento de los demás recursos y especialmente de los tributarios. Y desde la perspectiva de las entidades de crédito, sujetos pasivos de la obligación, su propia importancia en función del dinamismo comercial y la competitividad, así como la base para girar el coeficiente constituida por los recursos computables (art. 2 de la Ley 13/1985).

En esta misma línea discursiva, conviene hacer hincapié en algo obvio y es que la obligación de invertir tiene un carácter en principio genérico, con una pluralidad indeterminada de destinatarios. Los sujetos pasivos deben adquirir, con cierta libertad limitada o condicionada, determinados activos calificados a tal efecto por el Estado o las Comunidades Autónomas, activos que pueden ser propios e implican una apelación al crédito, dentro de su política financiera o pueden ser ajenos y significan en tal caso una medida positiva de fomento de actividades privadas, dentro de una política económica general o regional concreta. La opción por unas o por otras dependerá del atractivo de los respectivos valores, en función de su rentabilidad, la solvencia del emisor o la demanda del mercado.

Esta es, a nuestro juicio, la razón profunda de que el sistema, en esta ley y en la regulación fragmentaria anterior, señale topes máximos y no imponga en ningún caso mínimos en favor de nadie. Así lo hace el art. 4, que por supuesto no garantiza la efectiva adquisición de activos concretos, fueren de quienes fueren, pero tampoco prejuzga que tal cobertura no se materialice. El criterio funciona en el sentido más ventajoso para la libertad, bien es verdad que muy relativizada, de los establecimientos de crédito y, por ello, su encaje en el contexto constitucional es más holgado, si se piensa que se trata de operaciones de crédito privilegiadas, cuya existencia restringe la autonomía de los obligados aun cuando en función del interés general prevalente.

Finalmente, otro de los aspectos polémicos de la Ley 13/1985 es el que afecta a la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro que había establecido el Real Decreto 2.291/1977, de 27 de agosto, norma por cierto preconstitucional que se deroga ahora. El hecho de que pueda incidir negativamente sobre esta fuente de recursos dependerá también de unas circunstancias que más arriba han sido ya puestas de relieve, reconducibles en síntesis a la importancia de la entidad o de las entidades con sede social en el territorio respectivo. Por otra parte la disposición de rango reglamentario añorada ahora, que se promulgó antes del nacimiento de las Comunidades Autónomas, aun cuando existentes ya los entes preautonómicos, no se pudo pensar en principio como instrumento para la financiación de aquéllas. En realidad, esa norma establecía la necesidad de que una parte de las inversiones —enfocadas básicamente a la financiación de empresas públicas— tuvieran una proyección territorial, materializándose en el espacio geográfico donde actuara cada Caja en atención a su domicilio, sin que en ningún momento su finalidad consistiera en subvenir, siquiera parcial o complementaria, las Haciendas autonómicas.

La desvinculación, pues, de las inversiones y su ámbito espacial no puede afectar negativamente, por sí misma, a la suficiencia económica de las Comunidades respectivas. En otras palabras, si se acepta como dato obvio que corresponde al Estado fijar los coeficientes obligatorios de inversión en activos calificados a tales efectos por el Gobierno o por las Comunidades, así como la determinación de los valores públicos cuya adquisición se considere

computable para cubrir dicha obligación, resulta no menos claro que la eliminación de esa vinculación territorial no puede merecer reproche alguno constitucional desde la perspectiva del principio de autonomía financiera invocado si se lee a la luz del principio también constitucional de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 de la Constitución), que implica la libre competencia en su seno, a la cual la Ley 13/1985 quita las trabas establecidas para invertir en cualquier punto del territorio español o foráneo.

9. La desigualdad de tratamiento se invoca en dos ocasiones, con distintos puntos de referencia, uno a las demás Comunidades Autónomas y otro al Estado. En el primero de esos aspectos y con fundamento en el art. 138 de la Constitución, donde se garantiza el equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, se nos aduce que el régimen idéntico para todas las Comunidades Autónomas, estableciendo un coeficiente uniforme de inversión obligatoria (el 20 por 100), cualquiera que fuere el nivel de competencias realmente asumidas, resulta discriminatorio en perjuicio de las Comunidades que lo tienen más alto. Esta alegación abstracta por su propia naturaleza no es admisible para la finalidad pretendida. Por otra parte, la financiación de las propias actividades o el fomento de las ajenas a través del crédito ofrece un talante complementario, residual en el primero de los supuestos. La heterogeneidad de los esquemas de competencias no es por sí misma relevante al respecto si se piensa que ha de existir un cierto paralelismo entre el coste de los servicios y los rendimientos del sistema tributario, instrumento normal y principal para sufragar el gasto público, por lo que la apelación al crédito ha de moverse dentro de un abanico no muy abierto. Y desde una óptica que enfoque la situación concreta es evidente que para configurar confluyen muchos factores que inciden en la distinta cuantificación del mismo porcentaje abstracto. En efecto, el territorio, la población y el grado de desarrollo económico de la Comunidad propician una mayor presencia y actividad de las entidades de crédito, sujetos pasivos de la obligación de invertir con carácter forzoso. Aquí juega precisamente un papel muy importante el principio de territorialidad para la determinación de los rendimientos computables sobre los cuales se gira el tanto por ciento para obtener el tope de tal carga. En definitiva, no es atendible en este caso la «discriminación por indiferenciación» o dicho con una cierta vocación de paradoja la desigualdad por un exceso de igualdad, que ya habíamos rechazado para otro supuesto en nuestra STC 86/1985 (fundamento jurídico 3.º).

Desde otra perspectiva, la más usual, del principio de igualdad, se reprocha al art. 5.2 de la Ley primera proposición, la preferencia que otorga a ciertos títulos estatales para el cumplimiento de la inversión obligatoria, con un subcoeficiente *ad hoc*. Ello parece quebrar la paridad de tratamiento de la Deuda pública del Estado y de las Comunidades Autónomas que consagra la Ley Orgánica para su financiación, donde una y otra se sujetan «a las mismas normas», gozando «de los mismos beneficios y condiciones» (art. 14.5). Un análisis de tal equiparación, modalidad específica de la igualdad genérica, desvela ante todo que su contenido ha de reflejarse directa e inmediatamente en el régimen jurídico de la apelación al crédito por los entes públicos territoriales, que se de-

sea único e incluso uniforme. Dentro de tal marco, el encuadre se aproxima luego a puntos concretos, uno de ellos los «beneficios», en cuya expresión han de ser incluidos los mal llamados privilegios o garantías y, en suma, cualesquiera otras ventajas, como puedan ser a título de ejemplo las tributarias. Las «condiciones», por su parte, se refieren por la propia fuerza del lenguaje, que también tiene e impone sus leyes, las cláusulas o reglas, a veces genéricas y otras específicas, donde se configure con precisión la relación jurídica nacida de la emisión y adquisición de los títulos.

En ningún caso, pues, la equiparación de las Deudas públicas prefigura, condiciona, limita o impide cualquier medida que a su utilización se refiera, aspecto extrínseco desligado del régimen jurídico y más propio de la política económica general, incluida su vertiente financiera, indisolublemente unida a aquélla. En tal actuación tiene sentido el establecimiento de la obligación de invertir en determinados valores por las entidades de crédito, a través de coeficientes y subcoeficientes, con un orden de prelación. En tal línea discursiva, los intereses de cada Comunidad Autónoma no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales que el Estado financia por medio de aquellos títulos y que, por tanto, la fijación de un orden de prioridad o preferencia para la suscripción de valores computables en el coeficiente de fondos públicos «constituye un aspecto esencial de la ordenación del crédito y, por lo mismo, una medida indudablemente incluida en la competencia del Estado para establecer las bases de tal ordenación» (STC 1/1982, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º).

Por otra parte, la desigualdad por sí misma, como fenómeno, no conlleva necesariamente la calificación peyorativa de discriminación si tiene su origen en situaciones también distintas que le sirven de explicación y justificación. Tal es el caso que ahora nos ocupa si se recuerda —ante todo— que la reserva de una cierta cuota (15 por 100) se establece para «cubrir exclusivamente con títulos de deuda a corto plazo o medio emitida por el Tesoro o el Estado, que se declaren expresamente aptos para este fin». La adscripción de un subcoeficiente a ese concreto tipo de valores refleja su relación con el déficit presupuestario que exige medidas adecuadas para cubrirlo, como exigencia ineludible de una necesidad general, común al Estado y a sus componentes, las Comunidades, que también lo son. Estas razones ponen de manifiesto además que la actuación de aquél al respecto, en este punto como en otros de la Ley enjuiciada, no puede calificarse como deslealtad constitucional y puede ser calificada sin la menor reserva como un «comportamiento fiel».

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar los presentes recursos de inconstitucionalidad.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 135/1992, de 5 de octubre

Recurso de inconstitucionalidad. Constitución económica. Bases. Principio de coordinación. Principio de solidaridad. Principio de suficiencia financiera. Regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorros. Coeficiente de inversión obligatoria. Apertura de oficinas. Distribución de excedentes. Deuda pública del Estado. Deuda pública autonómica. Banco de España. Potestad reglamentaria.

A) Objeto

La sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos respectivamente por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco contra los artículos 4.1; 5.2, 1ª proposición; 6.2; 7 e); 9.1; 10, párrafos 2, 3, 5 y 6 y Disposición Final primera, número 2 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

B) Antecedentes

Los títulos competenciales del Estado se encuentran en los artículos 149.1. 11 y 13 de la CE, los autonómicos en los artículos 10 y 12.1.6 del EAC y 10.26 y 11.2 a) del EAPV.

Con carácter general la representación de la Generalidad de Cataluña, tras manifestar que el principio de suficiencia de ingresos es un componente esencial de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y recordar que es al Estado al que corresponde hacerlo efectivo posibilitando que las Comunidades Autónomas encuentren mecanismos alternativos de financiación, señala que por parte de estas últimas se han ido dictando las oportunas disposiciones normativas, que en la materia que nos ocupa hacen referencia a la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorros. Al respecto manifiesta que la norma impugnada altera profundamente la orientación señalada, eliminando la garantía existente de que los títulos emitidos o calificados por las Comunidades hayan de ser adquiridos por las Cajas y demás intermediarios financieros a la vez que se restringe el margen existente para el desarrollo de una política financiera autonómica, mientras que por el contrario el Estado se asegura la obtención de recursos a través de un circuito obligatorio.

Se considera que el legislador estatal no ha respetado la estabilidad predicable de las bases, ni el principio de solidaridad, art. 2 CE, al disminuir la posibilidad que venían teniendo reconocida en las bases modificadas, de obtener financiación acudiendo al crédito o a la deuda que les permitiera cubrir satisfactoriamente todas las responsabilidades asumidas.

Por otra parte se señala, por lo que a las entidades de crédito corporativo público y territorial y a las Cajas de

Ahorros se refiere, que la competencia autonómica es exclusiva, de suerte que no se estima constitucional la falta de previsión de un coeficiente de inversión obligatorio para los activos calificados por las Comunidades Autónomas, ya que la norma únicamente contiene a dichos efectos un máximo.

Igualmente se destaca como expresión de la falta de consideración a la necesidad de financiación autonómica, la regulación contenida del reconocimiento de la competencia autonómica de calificación de activos a efectos de inversión obligatoria únicamente en relación con las Cajas de Ahorros y las Cooperativas de Crédito, considerándose por tanto que además de infringirse el principio de estabilidad de las bases, se quebrantan los principios de solidaridad y suficiencia financiera.

Se considera igualmente que se infringe la previsión contenida en la normativa estatal sobre financiación autonómica, al regularse el subcoeficiente de inversión obligatoria únicamente en relación con determinados títulos emitidos por el Estado, haciéndose por tanto de peor condición los autonómicos.

Por lo que a la previsión de informe favorable del Banco de España para apertura de nuevas oficinas de Entidades de Depósito cuyos recursos propios no alcancen determinados mínimos o cuyas inversiones en activos superen determinados límites, en aquellos supuestos en que la autorización corresponda a la Administración autonómica, se estima inconstitucional, ya que tratándose de una competencia ejecutiva la misma debe corresponder de forma incondicionada a esta última.

A su vez en cuanto a la previsión de que sea el Banco de España el que autorice la reducción, con carácter general y para todo el territorio, del porcentaje de excedentes líquidos de las Cajas de Ahorros que deberán destinarse a reservas o a fondos de previsión no imputables a activos específicos se estima inconstitucional por invadir la competencia de ejecución de las bases estatales que corresponde a la Comunidad Autónoma.

En relación a la distribución de excedentes de las Cajas de Ahorros, tanto normales como excepcionales, se estima que es competencia autonómica su autorización, por lo que la atribución de la misma a la Administración Central debe considerarse inconstitucional.

Por lo que al Gobierno Vasco se refiere, tras recordar que los principios básicos del orden económico, constitutivos de la denominada constitución económica, quedan garantizados a través de la reserva estatal relativa al establecimiento de las bases de la ordenación del crédito, señala que estas últimas son de carácter normativo, y sólo de modo muy excepcional pueden alcanzar a decisiones y actuaciones concretas, sin que en este caso ello pueda llevar aparejado con carácter general la extensión de la competencia estatal sobre aspectos de mera ejecución que en principio correspondan a las Comunidades Autónomas, incluso en supuestos determinados en que los actos de ejecución afectan a varias de ellas, sin que sea asumible el criterio de que en casos de amplia discrecionalidad, correspondan las facultades ejecutivas a la Administración del Estado. En virtud de todo ello las facultades atribuidas por la disposición impugnada al Banco de España u órganos de la Administración del Estado, de carácter ejecutivo en materias en las que los Estatutos de Autonomía atribuyen, las mismas a las Comunidades Autónomas, deben considerarse inconstitucionales. Igualmente las limitaciones de las competencias autonómicas en la materia a determinadas entidades, como Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, así como la falta de discriminación, entre los diferentes techos competenciales autonómicos, se estiman contrarios a la competencia que estatutariamente les corresponde y por tanto inconstitucionales.

El Abogado del Estado recuerda que el concepto de bases no sólo alcanza los aspectos normativos, sino que también, especialmente en el ámbito financiero, a la ejecución en cuanto resulte precisa para la preservación de lo básico, lo que ocurre por exigencias de la unidad del sistema económico nacional, por exigencias de actuaciones estatales directas y por razones de discrecionalidad técnica.

Recuerda también que las bases pueden ser modificadas en cualquier momento, sin que ello implique por sí extralimitación competencial.

Señala que la norma impugnada únicamente modifica la regulación de los coeficientes de inversión obligatoria en el ejercicio de competencias estatales.

Respecto de la limitación de las Comunidades de la posibilidad de calificar activos a las Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, se señala que se basa en el principio de territorialidad que rige estas últimas, igualmente se indica que la no discriminación entre Comunidades Autónomas en razón de su diferente techo competencial, deriva de que es propio de la naturaleza de las bases la uniformidad en el tratamiento de una cuestión.

Por otra parte se entiende que la jurisprudencia constitucional permite en relación con los coeficientes de inversión obligatoria, la existencia de un trato diferenciado en función de las diferentes Administraciones Estatal o autonómicas, ya que el mismo se basa en la imposición a los intermediarios de la obligación de inversión y no en atención a la regulación de las condiciones o régimen general de la Deuda Pública.

Del mismo y por lo que se refiere a las funciones otorgadas al Banco de España se afirma su carácter básico en atención a su naturaleza como instrumento de política económica esencial para la ordenación del sistema financiero y monetario.

C) Fundamentos jurídicos

La norma impugnada encaja, en razón de su contenido material, en la ordenación del crédito y de la banca, ya que las disposiciones consistentes en fijar porcentajes o coeficientes obligatorios sobre recursos ajenos depositados en las Cajas que deben invertir éstas en la adquisición de fondos públicos, así como las consistentes en determinar cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las Cajas se considera computable para cubrir el referido coeficiente de fondos públicos y el orden de prioridades de inversiones obligatorias, en la medida en que se trata de aspectos fundamentales de la actividad de los intermediarios financieros, y más concretamente de las Cajas de Ahorros, caen dentro de dicho ámbito y por tanto son de carácter básico.

En función de lo anterior se predica que la norma impugnada contiene un conjunto de criterios y reglas uniformes cuyo ámbito se extiende a todas las entidades crediticias.

Conforme a dichos criterios debe admitirse la constitucionalidad de la encomienda al Banco de España de competencias de naturaleza reglamentaria y sancionadora, a las cuales ha de reconocerse un alcance básico en función de la especialización técnica de la Entidad, que permite que se le confieran las citadas misiones por delegación del Gobierno o "ex lege".

Las Cajas de Ahorros y las Cooperativas de Crédito, con independencia de sus características diferenciales, quedan sujetas a la norma impugnada al igual que las restantes Entidades de crédito. En tal sentido se delimita nítidamente que corresponde al Gobierno la calificación de activos en los cuales haya de materializarse la obligación de inversión de todas las Entidades de crédito, sin perjuicio de las facultades que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en relación con los tipos de entidades específicamente señalados, respecto de los cuales la norma únicamente establece un coeficiente máximo específico y se arbitra un sistema para territorializar los recursos computables a los efectos del anterior coeficiente, todo ello en razón de su más íntima vinculación con las Comunidades Autónomas y con los rasgos diferenciales de su naturaleza en relación con las restantes entidades de crédito.

Igualmente se señala que si bien las bases tienen vocación de estabilidad, ello no significa que sean inamovibles, ya que de ser así se estaría desconociendo el carácter evolutivo del derecho, el dinamismo de los sectores financieros, así como la pertinencia de atender a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, nota ésta que permite que las mismas puedan plasmarse no sólo

en normas con rango de ley, sino también en reglamentos y en actos administrativos.

La justificación del reconocimiento del carácter de básicos de actos administrativos, y de ejecución singulares se encuentra en las exigencias de unidad del sistema económico, constitución económica, así como en la necesidad de actuaciones estatales directas por razones de urgencia en atención al interés general, ya que en otro caso en la materia que nos ocupa, tratándose de aplicaciones individualizadas de la legislación estatal, la misma correspondería a las Comunidades Autónomas.

Se reconoce que el ejercicio condicionado por las Comunidades de competencias ejecutivas, como son los supuestos previstos de apertura de nuevas oficinas de las entidades de crédito previo informe favorable del Banco de España, es constitucional en atención a la garantía que para la estabilidad del sistema financiero ello representa.

Se señala que las facultades estatales se encuentran limitadas, además de por las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas conforme al bloque de constitucionalidad, por una serie de límites intrínsecos, como son el principio de coordinación con las haciendas autonómicas, el principio de solidaridad y el principio de autonomía. Considerando los anteriores límites no se estima que la nueva regulación contenida en la norma impugnada ponga en peligro la suficiencia económica de las Haciendas autonómicas, siendo de tener en cuenta que por la

norma se consagra a favor de los inversores una libertad condicionada de inversión, conforme a la que tomarán sus decisiones en función de la rentabilidad de los valores, solvencia del inversor, etc., todo ello en la medida en que únicamente se establecen topes máximos y no mínimos en las inversiones.

En cuanto a la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorros, se señala que la desvinculación de los inversores y su ámbito espacial "per se" no afecta a la suficiencia económica de las Comunidades propias.

Igualmente se señala respecto de la alegación de desigualdad de trato que supone el sistema contenido en la norma impugnada para las Comunidades Autónomas, al no introducir diferencias entre las mismas, que la heterogeneidad de los techos competenciales no justifica la introducción de un instrumento diferenciador en materia de coeficientes de inversión.

Por lo que se refiere al desigual tratamiento, a efectos del cumplimiento de la inversión obligatoria, concedido a la Deuda Pública del Estado y autonómica se señala que en ningún caso rompe la equiparación en cuanto a régimen jurídico que se establece en la normativa estatal sobre financiación autonómica, ya que dicho tratamiento incide en un aspecto extrínseco al citado régimen jurídico, que afecta a la política económica general y que determina que en relación con los intereses de cada Administración Pública hayan de prevalecer las necesidades más generales del Estado.

Sentencia 178/1992, de 13 de noviembre.
Conflictos positivos de competencia. Real Decreto 1370/1985 sobre
recursos propios de las Entidades de Depósito, en desarrollo del Título II
de la Ley 13/1985 y Decreto 99/1986 sobre ejercicio de competencias
de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorro
(BOE 18 diciembre 1992) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.155/85 y 987/86, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por doña Mercedes Curull Martínez, en relación con los arts. 2.2 y 5, 5.2, 6 y 7.3 del Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito, en desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con los arts. 6.1 (desde las palabras «siendo también ...» hasta el final); 9.3, b), y la Disposición transitoria del Decreto 99/1986, de 3 de abril, sobre el ejercicio de competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorro. Han comparecido, respectivamente, los Abogados del Estado y de la Generalidad de Cataluña y ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 13 de diciembre de 1985 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de la Abogada de la Generalidad de Cataluña, doña Mercedes Curull Martínez, por el que se plantea, en nombre y representación de la Generalidad de Cataluña y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia contra los arts. 2.2 y 5, 5.2, 6 y 7.3 del Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito, dictado en desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, de 25 de mayo. Por este escrito, registrado con el núm. 1.155/85, se solicita que este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y se anulen los artículos impugnados.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

A) El Real Decreto 1.370/1985, objeto del conflicto, a través de diversos preceptos, reasume para la Administración Central y el Banco de España funciones que tenía asumidas y venía ejerciendo la Generalidad de Cataluña de conformidad con el marco constitucional de distribución de competencias en la materia.

Ese marco competencial, delineado por los arts. 149.1.11.ª y 13.ª de la C.E. y arts. 10.1.4.ª y 12.1.6.ª del E.A.C., permitió la aprobación por la Generalidad de Cataluña de diversas normas (Decretos 303/1980, de 29 de diciembre, en desarrollo de las competencias de la Generalidad respecto de las Cajas de Ahorro, y 213/1981,

de 9 de julio, sobre computabilidad de valores de renta fija en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros con sede social en Cataluña, e igualmente, Decreto 46/1985, de 18 de febrero, estableciendo el procedimiento para la aprobación de la distribución de excedentes y de los presupuestos anuales de la obra social de las Cajas de Ahorro con sede en Cataluña); ahora bien, con la normativa estatal ahora cuestionada, se han alterado sustancialmente las reglas por las que se ha regulado la materia controvertida, irrogándose así el Gobierno de la Nación unas facultades ejecutivas que, por corresponderle, hasta ese momento ejercitaba la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Pues bien, esa reasunción de competencias por el Gobierno Central no puede justificarse en el hecho formal de que el Real Decreto objeto de la controversia sea desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, pues la noción de bases ha de ser entendida como noción material, de manera que las normas serán básicas o no en atención a su contenido y no por el mero hecho de estar recogidas en una Ley.

Asimismo, tampoco cabe apelar a que en la legislación básica el Estado se puede reservar la intervención ejecutiva en algunas materias, pues, en este caso, de lo que se trata es de que la Generalidad de Cataluña no sea injusta e inconstitucionalmente desposeída de unas facultades de ejecución que venía ejerciendo pacíficamente hasta la promulgación de la Ley 13/1985, sin que, de otra parte, se pueda argüir que las funciones de supervisión de la solvencia y seguridad de las Entidades de Depósito deban asignarse al Estado porque pueden quedar afectados intereses extracomunitarios.

B) Tras estas consideraciones previas, el análisis de los preceptos del Real Decreto objeto de la controversia competencial se desarrolla en los siguientes términos:

a) El art. 2.2 establece que «los inmuebles adquiridos en pago de deudas se computarán por el coeficiente del grupo d) del número precedente, durante los cinco años siguientes a su adquisición», añadiendo que «dichas adquisiciones se notificarán al Banco de España, que podrá reducir este plazo si los activos fuesen, por su naturaleza y características, susceptibles de enajenación en plazo menor sin perjuicio patrimonial aceptable para la Entidad».

Pues bien, esa facultad que se otorga al Banco de España colisiona frontalmente con las competencias de la Generalidad (art. 12.1.6.ª E.A.C.), por cuanto la declaración que se contiene en este artículo conlleva que la actuación de la Comunidad Autónoma se acomode a las bases de la ordenación del crédito, pero no excluye que la Generalidad intervenga en cuestiones referentes a esa ordenación, especialmente en fase de ejecución, ya que lo único que queda fuera del ámbito autonómico es que éste defina las líneas maestras de la correspondiente política, al ser competencia exclusiva del Estado.

(1) Corrección de errores BOE 24 febrero 1993.

b) El art. 2.5, segundo párrafo, prevé que «la concesión de estos créditos (los concedidos por las Entidades financieras a favor de los Consejeros, Directores generales o similares de cualquier Entidad del grupo consolidado o a las Entidades controladas por ellos y ajenas al grupo), deberá ser aprobada por el Consejo de Administración de los Bancos y Cajas de Ahorro, o por el Consejo Rector de las Cooperativas de Crédito, debiendo comunicarse al Banco de España las operaciones de importe superior a 4.000.000.»

Sin embargo, de acuerdo con el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, ya se estableció que las funciones del Banco de España en la materia serían realizadas por la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que así ha sucedido a través del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad, de manera que, con esta nueva normativa estatal, la facultad de autorización de la Generalidad deviene en simple información que será remitida directamente por las Entidades financieras al Banco de España. Además, la Ley 31/1985, de regulación de las normas básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, atribuye en su art. 16.2 a las Comunidades Autónomas una competencia similar a la que ahora reclama la Generalidad de Cataluña.

c) El art. 5.2, tiene por objeto regular el tratamiento de la distribución del excedente en caso de insuficiente cobertura del coeficiente de garantía, atribuyendo al Banco de España la facultad de autorizar y establecer el porcentaje mínimo a destinar a reservas.

Sin embargo, tratándose de una facultad ejecutiva, la competencia es de la Generalidad (arts. 10.1.4.º y 12.1.6.º E.A.C.), como lo demuestra el hecho de que en el caso de las Cajas de Ahorro, la aprobación de la distribución de excedentes está asumida por la Generalidad, que ejerce dicha facultad de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 46/1985.

Por todo ello, el precepto que se impugna no tiene otro objeto que el de rescatar para el Banco de España una competencia ejecutiva que, por lo demás, ya la STC 1/1982, fundamento jurídico 12, reconoció a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo nivel competencial en este extremo es idéntico al de Cataluña.

d) El art. 6 contempla cuatro supuestos diferentes de competencias de ejecución referidas: a) A la extensión a cinco años del plazo para la adaptación al coeficiente de garantía, previa aprobación de los correspondientes planes de saneamiento (art. 6.1, párrafo primero); b) al establecimiento de reglas de apertura de oficinas para el caso de que se conceda un plazo de adaptación más dilatado (art. 6.1, párrafo segundo); c) a la autorización para la apertura de oficinas en el caso de déficit del coeficiente de garantía superiores a los fijados en el art. 6.2, y d) a la autorización del Banco de España para la distribución del excedente en caso de déficit del coeficiente de garantía superiores a los señalados en el art. 6.2 (art. 6.3).

Pues bien, esas competencias de ejecución han de corresponder, asimismo, a la Generalidad de Cataluña, ya que no se engloban en el ámbito de la política monetaria, sino que se reconducen a la ordenación del crédito cuya ejecución ha de llevar a efecto la Comunidad Autónoma.

Además, en lo referente al establecimiento de reglas de apertura de oficinas (art. 6.1, segundo párrafo), y autorización para la apertura de oficinas en caso de déficit del coeficiente de garantía superiores a los fijados en el art. 6.2, la Generalidad ya ha asumido esas funciones (Decretos 303/1980 y 270/1983), habiendo reconocido la propia Ley 13/1985 (art. 10.3), algún tipo de competencia a favor de las Comunidades Autónomas. En cuanto a la autorización del Banco de España para la distribución del excedente en caso de

déficit del coeficiente de garantía superior a los fijados en el art. 6.2, debe estarse a lo ya señalado a propósito del art. 5.2.

e) Finalmente, el contenido del art. 7.3 se relaciona con el art. 10.3 de la Ley 13/1985, por lo que concurre el mismo motivo de inconstitucionalidad ya alegado en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dicho precepto. Y es que se confieren al Banco de España unas funciones de carácter ejecutivo que no le corresponden, a la vez que se supeditan «a sus decisiones» claras competencias autonómicas de ejecución sin justificación para ello. Por lo demás, son funciones que la Generalidad ha venido ejercitando de conformidad con lo establecido en su propia normativa (Decretos 303/1980 y 270/1983).

2. Por providencia de 20 de diciembre de 1985, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Mediante escrito presentado el 3 de febrero de 1986, el Abogado del Estado, en la representación procesal del Gobierno de la Nación que la Ley le confiere, formuló las siguientes alegaciones:

A) Como consideración preliminar, y en respuesta a las expuestas por la representación actora, señala el Abogado del Estado que son reproducibles las alegaciones que ya efectuara en los recursos de inconstitucionalidad 800/85 y 801/85. Y, asimismo, dado que el Real Decreto 1.370/1985 que se impugna desarrolla sin extralimitación ninguna la habilitación contenida por la Ley 13/1985, si alguna vulneración del orden competencial se hubiera producido, a la Ley 13/1985, habría que imputarla. Por ello, la desestimación de los recursos de inconstitucionalidad acumulados núm. 800/85 y 801/85, comportaría la innecesidad de un pronunciamiento respecto de la norma reglamentaria objeto de la controversia, pues a ésta no se imputa autónomamente vulneración competencial alguna.

De otra parte, resulta improcedente tratar de petificar el contenido de la legislación estatal básica, lo que permite afirmar que la invocación de los Decretos de la Generalidad de Cataluña 303/1980, 213/1981 y 46/1985, carece de virtualidad, una vez que tales normas no forman parte del bloque de constitucionalidad y el Estado puede -con independencia del carácter material de las bases- modificar el contenido de las mismas, máxime al haberse dictado por el legislador posconstitucional.

En tercer lugar, en relación con las competencias ejecutivas en esta materia crediticia, debe tenerse en cuenta -añade el Abogado del Estado- que, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional, la delimitación del alcance de las competencias estatales atendiendo a la preservación de un espacio económico unitario, implica, no sólo la normación homogénea, sino también, en ocasiones, la adopción de medidas concretas desde una instancia igualmente unitaria, y ello en razón del propio contenido -acotado a intereses territoriales limitados- del principio de autonomía y al significado de las funciones constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 de la C.E.

B) Ya en particular, el análisis de los preceptos del Real Decreto 1.370/1985 a los que se imputan vicios de incompetencia, se desarrolla de la siguiente forma:

a) La impugnación del art. 2.2, concretada a lo establecido en

el segundo inciso, no puede prosperar, pues no se está en presencia de una competencia de mero desarrollo o ejecución de una base normativa —la contenida en el primer inciso del propio art. 2.2—, sino que el contenido de la base alcanza tanto al establecimiento del principio general como a la dispensa que se prevé en atención a la naturaleza y características de los activos inmobiliarios. Ello es consecuencia de la imposibilidad de cubrir con una norma rígida la pluralidad de supuestos que se intentan regular, siendo indisoluble la titularidad para la aplicación de la dispensa respecto del propio contenido de la norma de cuya dispensa se trata.

En suma, para el logro de lo que aparece como fin propio de las bases estatales en materia de ordenación del crédito, no basta el establecimiento de una norma —el principio general del primer inciso del art. 2.2—, sino que es necesario ponderar en su aplicación y posibilidad de dispensa, concurriendo unas circunstancias que configuren un ámbito de discrecionalidad técnica que hace que la titularidad de la facultad de dispensa forme parte integrante de las bases estatales. Por ello mismo, al atribuir al Banco de España la facultad de reducir, para un caso concreto, el plazo establecido con carácter general en el primer inciso del art. 2.2, no se produce extralimitación del contenido propio de las bases estatales, entrando en el significado funcional del Banco de España la atribución al mismo de esta facultad que se encuentra ligada a la política de solvencia de las Entidades de Depósito, extremo que, por su trascendencia para el interés general y necesaria apreciación desde una perspectiva supracomunitaria, aparece como aspecto básico de la ordenación del crédito.

b) En relación con el art. 2.5, segundo párrafo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que la concesión de los créditos deba ser aprobada por el órgano de administración de la Entidad de Depósito y, cuando su importe sea superior a cuatro millones, comunicada al Banco de España, no obsta a la vigencia y aplicabilidad del art. 16.2 de la Ley 31/1985, en cuya virtud las Entidades sometidas a su ámbito habrán de solicitar, en su caso, de la Comunidad Autónoma la necesaria autorización.

De ahí que el problema se reduce a esa posible duplicidad en la remisión de informes, pero lo cierto es que, con independencia de que el detrimento de la eficacia no resulta relevante, pues no ocasionará grandes dificultades a las Entidades de Depósito, esa comunicación responde a las funciones de información, disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema financiero corresponden al Banco de España, tanto más cuanto que ese deber de comunicación enlaza con la previsión del art. 2.4 y, por tanto, con el mayor nivel de recursos propios que ha de exigirse a las Entidades que conceden estos créditos. Y, de otra parte, cuando se trata de informaciones precisas para el cumplimiento de las competencias propias del Banco de España, carece de fundamento la pretensión de interponer en la relación entre dicha Institución y las Entidades de Depósito una instancia intermedia autonómica.

c) La impugnación del art. 5.2 presenta gran similitud con la del art. 2.2. En concreto, partiendo de la regla general establecida en el art. 10.1 de la Ley 13/1985, y desarrollada por el art. 5.1 del Real Decreto 1.370/1985, se trata aquí también de una posibilidad de dispensa o atenuación que, por su contenido, resulta indisoluble de las bases. Y es que, aun dentro de los límites resultantes de los referidos preceptos legal y reglamentario, la apreciación en cada caso ha de efectuarse desde una perspectiva de interés general o supracomunitario y, superando la posibilidad de exceptuar parcialmente la aplicación de la norma básica, esta facultad forma parte del propio contenido de las bases sin que quepa diferenciar sus titularidades.

Por otro lado, la competencia contemplada en el invocado Decreto autonómico 46/1985, no desaparece, pues, fuera de la hipóte-

sis contemplada en el precepto que ahora se examina, la aprobación de la distribución de excedentes de las Cajas de Ahorro sometidas a su competencia (Disposición transitoria quinta de la Ley 31/1985) continúa correspondiendo a la Generalidad de Cataluña.

d) Respecto de los aspectos cuestionados del art. 6, es preciso determinar, una vez más, si la atribución al Banco de España de las facultades discutidas queda o no justificada por la titularidad estatal sobre las bases de ordenación del crédito.

Pues bien, la facultad del Banco de España para extender por dos años más el plazo general de tres años, previsto para la adaptación a los niveles de recursos definidos en los arts. 2 y 3, conlleva una apreciación que afecta a la solvencia de las Entidades de Depósito y que, por no suponer mera actividad de ejecución de una norma básica, sino excepción de su aplicación, ha de efectuarse desde una instancia unitaria que pondere los intereses supracomunitarios y garantice la homogeneidad en el conjunto de la Nación.

Por lo que atañe a la apertura de oficinas, las reglas de este art. 6 aparecen también vinculadas a la solvencia de la Entidad de Depósito, consistiendo aquí las titularidades estatales en adecuar los niveles máximos de déficit de recursos propios que contempla el art. 6.2 al caso de que el plazo de adaptación concedido conforme al art. 6.1 llegue a cuatro o cinco años, y en someter a previa autorización la apertura de nuevas oficinas en los supuestos previstos. En el primer caso, el fundamento de la titularidad es idéntico al ya señalado para la propia facultad del Banco de España de extender hasta por dos años el plazo de adaptación, y en el segundo, se trata de una previsión de naturaleza normativa que no supone atribuir al Banco de España la facultad de conceder la autorización, sino la de delimitar con su informe favorable, de naturaleza obstativa, la competencia que en su caso ostente la Comunidad Autónoma. En consecuencia, atendiendo a estos significados, es clara la adecuación del precepto al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Asimismo, en relación a la exigencia de autorización por el Banco de España para la distribución de resultados en los supuestos previstos, a sensu contrario, en el art. 6.3, debe tenerse en cuenta que la facultad del Banco de España, durante el período de adaptación a los niveles de recursos propios exigidos, se corresponde en último término, para las Entidades en las que no concorra alguno de los requisitos expresados en el art. 6.3, con lo previsto en el art. 5.2. Por tanto, lo ya razonado a propósito de este precepto resulta suficiente para justificar la titularidad competencial atribuida al Banco de España.

e) Finalmente, las circunstancias determinantes del sometimiento a previa autorización de la expansión de las Entidades de Depósito a las que se refiere el art. 7.3, quedan vinculadas a apreciaciones sobre la solvencia y cumplimiento de las normas de control o disciplina por las Entidades, lo que se corresponde con las funciones propias del Banco de España. Se justifica por ello el sometimiento a un informe favorable del Banco de España, que, dada su naturaleza obstativa delimita para las Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito las competencias que las Comunidades Autónomas tengan asumidas en materia de creación de oficinas.

f) Mediante otrosí, conforme al art. 83 de la LOTC, se solicitó la acumulación del presente conflicto a los recursos de inconstitucionalidad registrados con los núms. 800/85 y 801/85, acumulados.

4. Tras el trámite de alegaciones ofrecido al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y al Gobierno Vasco, por Auto del Pleno de este Tribunal, se acordó denegar la acumulación interesada.

5. Con fecha 11 de septiembre de 1986 tuvo entrada en este Tribunal un escrito por el que el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, promovió conflicto positivo de competencia frente al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con los arts. 6.1, desde las palabras «siendo también...» hasta el final; 9.3, letra b), y la Disposición transitoria del Decreto 99/1986, de 3 de abril, sobre el ejercicio de competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorros, por estimar que vulneran el orden constitucional de competencias y haciendo expresa invocación del art. 161.2 de la C.E.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

a) El Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986 se presenta como desarrollo de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y de dos Reales Decretos 1.370/1985 y 1.371/1985, de 1 de agosto. Sin embargo, los tres preceptos que se impugnan son concretas y clarísimas vulneraciones de la normativa estatal básica —a la que rectifican, incluso expresamente— contenida en la Ley 13/1985 y en el Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, pues, en efecto, determinadas autorizaciones previstas en estas normas como competencia estatal, se atribuyen en los preceptos impugnados a la Generalidad de Cataluña. Por ello mismo, añade el Abogado del Estado, dada la actuación de la Generalidad de Cataluña, ni siquiera resultaría necesario justificar la adecuación constitucional de la normativa básica estatal, si bien, a efectos dialécticos, se pasa a razonar sobre esa adecuación y, consecuentemente, sobre la extralimitación competencial que concurre en los preceptos impugnados.

b) Las cuestiones relacionadas con la solvencia y seguridad de los intermediarios financieros pertenecen al ámbito estatal de competencias (art. 149.1.11.ª de la C.E.), en el cual se incluyen no sólo potestades normativas, sino también ejecutivas cuando la naturaleza de la materia así lo reclama.

Pues bien, el art. 6.1 del Decreto 99/1986 impugnado atribuye a la Generalidad de Cataluña competencias reservadas al Estado, en concreto al Banco de España, por los núms. 5 y 6 del art. 10 de la Ley 13/1985, pues se trata de autorizaciones a las Cajas de Ahorros para reducir el porcentaje que, como mínimo, deben destinar de sus excedentes líquidos a reservas o al fondo de previsión, así como para la aplicación de porcentajes de dotación o reservas en cuantía inferior a los niveles mínimos que el Gobierno establezca para su inversión en obras sociales y también para la distribución de resultados en porcentaje inferior al establecido cuando el déficit de las Cajas de Ahorros sean igual o inferior al 20 por 100.

De este modo, y con arreglo a la propia doctrina del Tribunal Constitucional, no es posible calificar como mera ejecución reglada de la normativa preexistente lo que en rigor constituye una facultad con elevado componente de discrecionalidad técnica y cuya apreciación ha de realizarse desde una instancia unitaria. Por ello, el engarce de las competencias autonómicas con la dirección, necesariamente unitaria, del sistema crediticio comporta que, en casos como el ahora examinado, el elevado componente de discrecionalidad técnica en ciertas decisiones determine la reserva estatal, como parte de lo básico, de concretas facultades ejecutivas.

c) En cuanto al art. 9.3, b), y la Disposición transitoria impugnados, la competencia que se autoatribuye la Generalidad de Cataluña [art. 9.3, b)] para autorizar la apertura de nuevas oficinas de las Cajas de Ahorros, es una competencia que, por su carácter básico, el art. 7.3 del Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, atribuye al Banco de España, siendo reproducible al respecto la argumenta-

ción que ya se expuso a propósito del art. 10.3 de la Ley 13/1985 en el recurso de inconstitucionalidad 800/85.

Finalmente, sobre la Disposición transitoria que se impugna, también la competencia que se reconoce a la Generalidad de Cataluña ha de corresponder al Estado, tal como prevé el art. 6 del Real Decreto 1.370/1985, pues, al tratarse de la adaptación de todo el sistema a la nueva normativa, parece claro que la competencia tanto para su establecimiento como para las excepciones que al mismo puedan autorizarse ha de ser única y corresponder, en todo caso, al Estado.

6. Por providencia de 17 de septiembre de 1986, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, mediante comunicación dirigida a su Presidente, dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; tener por invocado el art. 161.2 de la C.E. y comunicar, en consecuencia, al Presidente de la Generalidad de Cataluña la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos controvertidos, conforme establece el art. 64.2 de la LOTC; y la formalización del conflicto y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

7. El día 22 de octubre de 1986 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones de la Abogada de la Generalidad de Cataluña, doña Mercedes Curull Martínez, oponiéndose al conflicto planteado y, en consecuencia, suplicando sea dictada Sentencia declarando que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

La fundamentación jurídica es, en síntesis, la siguiente:

a) Se señala como punto de partida que el motivo de la controversia dimana del hecho de haber entendido la Generalidad de Cataluña que las excepciones que a las reglas generales establecidas en la Ley 13/1985 y en el Real Decreto 1.370/1985 se prevén en los arts. 10.5 y 6 y 5.2; 6 y 7.2 y 3, respectivamente, de dichas normas, son actos de mera ejecución de las bases estatales cuya adopción, por ello mismo, no pueda ser atribuida al Banco de España o al Ministerio de Economía y Hacienda, al ser competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma [arts. 10.4 y 12.1, b), del E.A.C.]. No lo entiende así, sin embargo, la representación del Gobierno, afirmando, de contrario, que tales actos ejecutivos son complemento necesario de otros preceptos básicos, por lo que han de ser adoptados por el Estado por exigencias de la unidad del sistema económico nacional.

Pues bien, tras una serie de precisiones sobre el concepto de «bases», se viene a afirmar, con carácter general, que, con la asunción por la Generalidad de Cataluña de las competencias ahora discutidas sobre las Cajas de Ahorros «de su jurisdicción» —nutridas sustancialmente con el ahorro de Cataluña— no se pone en peligro la unidad del orden económico de España, ni otros intereses supra-comunitarios que obliguen o justifiquen la aplicación de la norma de excepción; antes bien, lo que realmente se pone en peligro es el principio de autonomía, al vaciarse de contenido la competencia autonómica en la materia a través del expediente de calificar como básicas las autorizaciones a las que se refieren los preceptos del Decreto 99/1986 impugnados.

b) Ya en particular, por lo que respecta al art. 6.1, último inciso, del referido Decreto, debe estarse a lo que se alegó como fundamento de la inconstitucionalidad del art. 10.5 y 6 de la Ley 13/1985,

en el recurso núm. 800/1985. Con cita de lo declarado en la STC 1/1982, fundamento jurídico 12, a propósito de un supuesto idéntico, y tras recordar que la aprobación de los Acuerdos relacionados con la determinación de los excedentes y su distribución entre reservas y Obra Social es un acto típico de ejecución que el art. 52 de la Ley de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, reserva al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad (sin que dicho precepto haya sido impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 873/85) es claro que nada cabe reprochar al precepto impugnado.

En cuanto a que la Generalidad de Cataluña haya asumido las competencias que el art. 5.2 del Real Decreto 1.370/1985 atribuye al Banco de España, dicha asunción es coherente con la impugnación formulada por Cataluña del referido art. 5.2 en el conflicto positivo de competencia 1.155/85, teniendo aquí la sustitución del Banco de España por el órgano correspondiente de la Generalidad de Cataluña el mismo fundamento que ya apreció la STC 1/1982, fundamento jurídico 12.

c) La previsión del art. 9.3 b), es, asimismo, congruente con la impugnación del art. 7.3 del Real Decreto 1.370/1985 formalizada en el conflicto 1.155/85, cuyas alegaciones, que se dan por reproducidas, evidencian la corrección del precepto ahora impugnado, debiéndose también recordar que esas facultades de ejecución a favor de la Generalidad de Cataluña se dan por supuestos en el art. 46.1 de la Ley 15/1985, de Cajas de Ahorro de Cataluña, que no ha sido objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 873/85.

d) Por último, la Disposición transitoria también es consecuente con la posición de la Generalidad de Cataluña en el conflicto positivo de competencia núm. 1.155/85, en el que se recaban las competencias ejecutivas que el art. 6 del Real Decreto 1.370/1985 atribuye al Banco de España. Dando por reproducidas las alegaciones ya formuladas en dicho conflicto, se señala que son supuestos de carácter coyuntural que no ponen en riesgo la unidad del sistema económico y no son medidas necesarias para preservar aspectos básicos del sistema financiero, porque esos aspectos se agotan en la aprobación de las disposiciones de carácter general y no son susceptibles de extensión a los concretos actos de aplicación de tales normas, aunque las disposiciones en conflicto supongan el ejercicio de algunas potestades discrecionales, porque precisamente en eso consiste el autogobierno.

e) Mediante otrosí, se solicitó la acumulación del conflicto al anterior registrado con el núm. 1.155/85.

8. Tras el trámite de alegaciones dado al Abogado del Estado acerca de la acumulación de procesos interesada, por Auto del Pleno de este Tribunal de 4 de diciembre de 1986 se acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 987/86 interpuesto por el Gobierno de la Nación al registrado con el núm. 1.155/85 interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

9. Por Auto de 26 de febrero de 1987, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión acordada en su día de los artículos del Decreto 99/1986 impugnados en el conflicto positivo de competencia núm. 987/86.

10. Por providencia de 11 de noviembre de 1992, se acordó señalar el día 13 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Son objeto de los presentes conflictos de competencia acu-

mulados determinados preceptos del Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito, desarrollando el Título II de la Ley 13/1985, y del Decreto 99/1986, de 3 de abril, de la Generalidad de Cataluña, en materia de Cajas de Ahorro. Ambos conflictos suscitan similar problemática a la de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la citada Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, recientemente resueltos por la STC 135/1992.

En lo sustancial, la tesis de la Generalidad de Cataluña es que el Estado, a través del Real Decreto 1.370/1985, reasume funciones que en la materia de ordenación del crédito venían siendo ya ejercitadas por la Generalidad, por tratarse de intervenciones de carácter ejecutivo que no pueden integrarse en la competencia que a aquél le reserva el art. 149.1.11.ª de la C.E., impugnándose, de este modo, los arts. 2.2, segundo inciso; 2.5, segundo párrafo; 5.2; 6 y 7.3 del Real Decreto 1.370/1985. De otra parte, el Gobierno de la Nación se opone a lo dispuesto en los arts. 6.1, inciso final; 9.3, b), y Disposición transitoria del Decreto 99/1986 de la Generalidad de Cataluña, por cuanto en dichos preceptos se atribuyen al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad de Cataluña determinadas facultades y funciones que otros tantos preceptos de la Ley 13/1985 y del Real Decreto 1.370/1985, atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España, haciéndose en aquellos preceptos expresa remisión a estos últimos.

Los dos conflictos positivos de competencia se encuentran, pues, absolutamente interrelacionados, de manera que la respuesta que se alcance a propósito del suscitado por la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto 1.370/1985 determinará, de forma simultánea y automática, la que deba darse al promovido por el Gobierno de la Nación frente al Decreto de la Generalidad 99/1986. A su vez, ambos conflictos, como ya hemos anticipado, entroncan directamente con algunas de las cuestiones que fueron planteadas en los recursos de inconstitucionalidad 800/85 y 801/85, por lo que en todos los casos en que así proceda, bastará, para dar debida respuesta a lo ahora planteado, con la remisión a lo declarado en nuestra STC 135/1992 que ha resuelto los indicados recursos de inconstitucionalidad.

2. El Real Decreto 1.370/1985, como su propia rúbrica indica, regula los recursos propios de las Entidades de Depósitos, en desarrollo de lo dispuesto en el Título II (arts. 6 a 11) de la Ley 13/1985, de 25 de mayo. Concretamente, en los preceptos reglamentarios controvertidos se prevén a favor del Banco de España determinadas funciones, relativas a las siguientes materias: Posibilidad de reducir el plazo general de cinco años para la enajenación por las Entidades de Depósito de determinados activos (inmuebles adquiridos en pago de deudas, art. 2.2, segundo inciso); información que las referidas Entidades deben suministrarle acerca de la concesión de determinados créditos por un importe superior a 4.000.000 de pesetas (art. 2.5, segundo párrafo); autorización para la distribución de resultados cuando las Entidades presenten determinado déficit de recursos propios (art. 5.2); posibilidad de ampliar por dos años más la adaptación de determinadas Entidades a los niveles de recursos propios definidos por el propio Reglamento (art. 6.1, primer párrafo); establecimiento de reglas específicas para la apertura de oficinas cuando se haya dilatado el plazo de adaptación a los niveles de recursos propios (art. 6.1, segundo párrafo); autorización para proceder a la apertura de oficinas cuando las Entidades de Depósito no alcancen los niveles máximos de déficit de recursos propios que el art. 6.2 establece (art. 6.2, a sensu contrario); autorización para la distribución de resultados cuando en las Entidades de Depósito no concurren las circunstancias previstas en el art. 6.3 (art. 6.3, inciso final); y a la previsión de autorización para la apertura de nuevas oficinas en los supuestos previstos en el art. 7.3.

Todas las funciones, pues, que se reconocen al Banco de España están directamente vinculadas a las condiciones de solvencia y cumplimiento de las normas de control y disciplina que deben observar las Entidades de Depósito, concretando así lo ya dispuesto en los arts. 6.2, 9.1 y 10 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sin que el hecho de que se trate –aunque no en todos los casos– de funciones estrictamente ejecutivas determine la extralimitación competencial que se denuncia ni, por tanto, el reconocimiento de la titularidad que, a favor de la Generalidad de Cataluña y al amparo del art. 10.1.4.º del E.A.C., se reclama.

Sin perjuicio del análisis particularizado de cada uno de los preceptos impugnados, es preciso señalar ya que, aun cuando sean supuestos excepcionales que sólo pueden admitirse cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de la competencia estatal sobre las bases de una concreta materia, no cabe descartar de antemano que las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias o que, incluso, pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución. Así se ha venido manteniendo en reiterada doctrina que, en relación con la materia de ordenación de crédito, arranca de la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º en la que se afirmó que «en la ordenación de sectores económicos como el crédito, la consecución de aquellos intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito, exigirá que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, el Gobierno de la Nación proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, pues el Gobierno de la Nación le corresponde tanto la dirección de la política financiera nacional y de la política económica general (art. 97 de la C.E.) como la coordinación de las mismas con las que pueda tener cada Comunidad en su ámbito respectivo» (en similares términos SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 91/1984, fundamento jurídico 4.º; 96/1984, fundamento jurídico 3.º; 46/1988, fundamento jurídico 3.º, c) y 220/1988, fundamento jurídico 3.º, B)). Con ello veníamos a reconocer la necesaria inclusión en lo básico de determinadas posturas ejecutivas que, además, en materias como la que ahora se examina, relativa a la política crediticia general, no pueden identificarse sin más con el mero desarrollo y ejecución de normas previas, sino que se traducen en efectivas decisiones de política económica que trascienden del ámbito estricto de la ordenación del crédito para incidir en el más amplio de la política monetaria y financiera (STC 96/1984, fundamento jurídico 7.º).

Siendo, pues, incuestionable que la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito puede alcanzar y englobar aspectos puramente ejecutivos –ya lo sea porque se encuentren afectados directamente intereses supraautonómicos, o porque se trate de decisiones y actuaciones que trascienden del caso particular y de las situaciones concretas afectadas, dada la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional, o, en fin, porque el acto de ejecución comporta, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo pueda ser adoptado por instancias que no tengan a su cuidado intereses peculiares distintos a los puramente generales (entre otras muchas, SSTC 58/1983, fundamento jurídico 4.º; 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 80/1984, fundamento jurídico 2.º; 24/1985, fundamento jurídico 8.º; 144/1985, fundamento jurídico 4.º, etc.)–, aún cabe añadir (reiterando así lo dicho recientemente en nuestra STC 135/1992), que, en la materia que nos ocupa, la intervención del Banco de España, como asesor del Gobierno de la Nación y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia (Ley 2/1962, de 14 de abril, base primera y Decreto-ley 18/1962, de 7 de junio, arts. 1 y 9), se legitima en atención a su especialización técnica, lo que «... explica y hace razonable, en el contexto constitucional que se le confieren determinadas misiones por delegación del Gobierno o ex lege». Por ello mismo, en la señalada Sentencia fue rechazada la impugnación de

los arts. 6.2; 7, e); 9.1; 10.2, 3, 5, último inciso, y 6; y Disposición final primera, 2, de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, al no existir la incompetencia denunciada una vez que «la ordenación básica del crédito y la banca, en su aspecto institucional, corresponde no sólo a los Cuerpos colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España», fundamento jurídico 3.º.

3. De acuerdo con las precisiones que acaban de realizarse, es posible abordar ya el análisis particularizado de los diversos preceptos objeto de los conflictos positivos de competencia planteados.

a) El art. 2.2, segundo inciso, del Real Decreto 1.370/1985, no puede desvincularse de la regla general que, con el carácter de base de la materia, establece el mismo art. 2.2 en su primer inciso, flexibilizándose así su aplicación en atención a las características y naturaleza de los activos inmobiliarios de que se trate. Esta facultad de dispensa reconocida al Banco de España, en la medida en que es excepción de una norma básica y se vincula directamente a la política de solvencia de las Entidades de Depósito, presenta por ello también carácter básico, sin que, consecuentemente, se produzca extralimitación competencial alguna, ni vulneración de la competencia que a la Generalidad le reserva el art. 10.1.4.º del E.A.C.

b) Como señala el Abogado del Estado, la información que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 2.5, segundo párrafo, del Real Decreto 1.370/1985, debe ser comunicada al Banco de España, en nada altera la aplicabilidad, en su caso, del art. 16.2 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros, justificándose la previsión cuestionada en atención a las funciones de información, disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema financiero corresponden al Banco de España (art. 3, entre otros, de la Ley 30/1980, de 21 de junio).

c) La autorización previa del Banco de España de la distribución de resultados en el supuesto previsto en el art. 5.2 del Real Decreto 1.370/1985, resulta, igualmente, indisoluble de la regla general que, con carácter de base de la materia, han establecido los arts. 10.1 de la Ley 13/1985 y 5.1 del Real Decreto 1.370/1985, siendo también, por tanto, norma básica que, anudada a la garantía de las condiciones de solvencia de las Entidades de Depósito, configura una potestad que necesariamente conlleva una marcada discrecionalidad técnica cuyo ejercicio, dada su repercusión en la señalada solvencia de dichas Entidades y en el sistema crediticio globalmente considerado, sólo desde una instancia unitaria puede llevarse a cabo. De ahí que la facultad atribuida al Banco de España no vulnere la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

De otra parte, la adecuación de este art. 5.2 al orden constitucional de distribución de competencias, así como la del art. 10.5 y 6 de la Ley 13/1985, según hemos declarado en nuestra precitada STC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, pone simultáneamente de manifiesto la inconstitucionalidad por extralimitación competencial del art. 6.1, en el inciso final del Decreto 99/1986, de la Generalidad de Cataluña, que atribuye al Departamento de Economía y Finanzas de la Comunidad Autónoma «las autorizaciones en los casos previstos en los puntos 5 y 6 del art. 10 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y en el punto 2 del art. 5 del Real Decreto 1.370/1985, de 1 de agosto».

d) Idénticas consideraciones a las expuestas conducen a rechazar la pretendida lesión de la competencia autonómica que se imputa al art. 6.1, primer párrafo, del Real Decreto 1.370/1985, por atribuir al Banco de España la facultad de ampliar el plazo de tres años para la adaptación de determinadas Entidades de Depósito a los niveles de recursos propios definidos en los arts. 2 y 3 del mismo Real Decreto, en atención a circunstancias que la propia norma prevé en términos generales.

Asimismo, en lo que se refiere a la apertura de nuevas oficinas, la facultad que se atribuye al Banco de España para establecer reglas específicas a las que deberá ajustarse dicha apertura en el caso de aquellas Entidades para las que se haya ampliado el plazo de adaptación de los niveles de recursos propios (art. 6.1, segundo párrafo), así como para autorizar esa apertura cuando las Entidades de Depósito que lo pretendan no dispongan del porcentaje de recursos propios que, según los casos, el art. 6.2 del mismo Real Decreto 1.370/1985, dispone, guarda directa y estrecha conexión con lo dispuesto en el art. 10.3 de la Ley 13/1985, siendo mera concreción de una norma básica (STC 135/1992) que goza también, por la misma razón, de ese carácter. Debe tenerse presente, además, que, en este segundo supuesto, la intervención del Banco de España, tal como señala el referido art. 10.3 de la Ley 13/1985, no necesariamente se traduce en el ejercicio de la potestad autorizatoria, sino en la preceptiva emisión de un informe que no supone, sin embargo, desapoderamiento alguno de la competencia ejecutiva que en la materia corresponde a la Generalidad de Cataluña, y ello por dos razones: Primero, porque se trata de una intervención que, a pesar de su carácter ejecutivo, es calificable como básica, dado que la autorización de apertura de nuevas oficinas queda en este caso referida a Entidades de Depósito en las que concurren circunstancias que directamente afectan a su solvencia y liquidez y, por tanto, al propio sistema financiero; y, en segundo lugar, porque el informe en cuestión no suplanta la competencia autonómica, sino que limita, y sólo parcialmente, esa competencia autonómica para otorgar o denegar la autorización —en concreto, sólo en caso de ser desfavorable a la apertura—, de manera que, con la intervención del Banco de España en los supuestos excepcionales que el precepto establece, se arbitra un control preventivo que garantiza que el desarrollo de las Entidades de Depósito se ajusta, sin sobrepasarlos a los riesgos máximos que, de acuerdo con la política financiera del Estado, la estabilidad misma del sistema en su conjunto pueda soportar. Control, en fin, que, por sus características y significado, queda amparado en las competencias del Estado sobre las bases de la ordenación del crédito y banca y sobre la política económica monetaria (art. 149.1.11.a de la C.E.).

Por último, en cuanto a la autorización por el Banco de España para la distribución de resultados en el supuesto previsto en el art. 6.3, *in fine*, del Real Decreto 1.370/1985, la propia remisión que contiene a lo dispuesto en el art. 5 de la misma norma reglamentaria hace que, desechada ya, por las razones antes expuestas, la pretendida inconstitucionalidad de núm. 2, y no habiendo sido cuestionado el núm. 1, ambos del señalado art. 5, también deba serlo ahora, sin necesidad de alargar las consideraciones, la de este art. 6.3, *in fine*.

Consecuentemente, correspondiendo al Banco de España ejer-

ciar las funciones que, con arreglo al art. 149.1.11.a de la C.E., le atribuye el art. 5 del Real Decreto 1.370/1985, resulta incuestionable la extralimitación competencial en la que incurre la Disposición transitoria del Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986, al oponerse directa y expresamente a la norma estatal.

e) Finalmente, la autorización previa a la que el Banco de España podrá someter a las Entidades de Depósito en los supuestos que contempla el art. 7.3 del Real Decreto 1.370/1985, ninguna objeción puede merecer desde la consideración del orden constitucional de distribución de competencias. Como señala la propia representación de la Generalidad de Cataluña, el art. 7.3 que se impugna se relaciona con el art. 10.3 de la Ley 13/1985, estimando que en ambos casos concurre el mismo motivo de inconstitucionalidad, pero enjuiciado ya el precepto legal en nuestra STC 135/1992, fundamentos jurídicos 3.º y 5.º, y rechazada su pretendida inconstitucionalidad, las mismas razones abocan a mantener idéntica conclusión en esta ocasión en relación al precepto reglamentario cuestionado.

De este modo, correspondiendo al Banco de España ejercitar la potestad indicada, la previsión del art. 9.3, b), del Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986, que la atribuye al Consejo de Economía y Finanzas de la Generalidad, necesariamente resulta ajena al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, incurriendo así en inconstitucionalidad por inadecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que la competencia controvertida ejercida en los artículos del Real Decreto 1.370/1985 impugnados en el conflicto positivo de competencia núm. 1.155/85, corresponde al Estado.

2.º Declarar que la competencia controvertida, ejercida en los artículos del Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986, de 3 de abril, impugnados en el conflicto positivo de competencia núm. 987/86, corresponde al Estado, con la consiguiente nulidad de los arts. 6.1 (desde las palabras «siendo también ...» hasta el final) y 9.3, b), y de la Disposición transitoria del referido Decreto.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 178/1992, de 13 de noviembre

Conflicto positivo de competencia. Bases. Legislación básica. Competencias de ejecución. Banco de España. Cómputo de activos inmobiliarios. Créditos a favor de los Consejeros. Distribución del excedente. Coeficiente de garantía. Apertura de oficinas.

A) Objeto

La sentencia resuelve los conflictos positivos de competencia acumulados promovidos respectivamente por la

Generalidad de Cataluña en relación con los artículos 2.2, y 5, 5.2, 6 y 7.3 del Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito y por el Gobierno de la Nación en relación con los ar-

tículos 6.1 (desde las palabras "siendo también ..." hasta el final); 9.3, b), y la Disposición Transitoria del Decreto 99/1986, de 3 de abril, sobre el ejercicio de competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorro.

B) Antecedentes

La Generalidad de Cataluña sostiene que sobre la base de los artículos 149.1.11 y 141.1.13 de la CE y los artículos 10.1.4º y 12.1.6º del EAC se han dictado diferentes normas autonómicas en materia de Cajas de Ahorros cuyas disposiciones se han visto afectadas a posteriori como consecuencia de la publicación del Real Decreto 1370/1985, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito en desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, en cuya virtud por el Gobierno de la Nación se han reasumido competencias ejecutivas hasta ese momento autonómicas. Al respecto y partiendo de la noción material de bases se considera que los extremos controvertidos no tienen cabida dentro de dicho concepto dada la naturaleza ejecutiva de algunas de las actuaciones en cuestión, sin que se entienda que pueda apelarse a que las funciones de supervisión de la solvencia y seguridad de las entidades de depósito afectan a intereses supracomunitarios.

En relación con los concretos preceptos impugnados se entiende que las facultades atribuidas al Banco de España en relación con el cómputo de determinados activos, colisionan con las competencias autonómicas en materia de desarrollo de la ordenación del crédito, especialmente en materia de ejecución.

Por lo que se refiere a las provisiones de intervención del Banco de España en los supuestos relativos a concesión de créditos a directivos de cualquier entidad del grupo consolidado o de entidades terceras pero controladas por ellas se considera igualmente que son competencias que corresponden a la Administración autonómica.

Por lo que respecta a la competencia de autorización y de establecimiento del porcentaje mínimo destinado a reservas que corresponde al Banco de España nuevamente se destaca su naturaleza ejecutiva circunstancia que se estima determinante a la hora de atribuir la competencia a la Generalidad.

En relación al plazo para adaptación del coeficiente de garantía, apertura de oficinas y distribución de excedente en los supuestos impugnados todas ellas con intervención y autorización del Banco de España se reitera que se trata de competencias de ejecución con las consecuencias citadas que ello conlleva.

Conforme a los criterios expuestos en relación con el conflicto positivo de competencia planteado por el Estado frente a la normativa autonómica, entiende la Administración autonómica que tratándose de actos de mera ejecución de las bases estatales las funciones atribuidas en la citada nor-

mativa a la referida administración autonómica en ningún caso podrían actuarse por el Banco de España o por el Ministerio de Economía y Hacienda, considerando que de ningún modo la referida atribución pone en peligro la unidad del orden económico nacional o intereses de carácter supracomunitario.

La Abogacía del Estado por su parte señaló que puesto que la disposición estatal ahora impugnada desarrolla sin exralimitación alguna la Ley 13/1985, la desestimación de los recursos interpuestos ante el TC contra esta última entiende que dejaría resuelto el presente conflicto al no haberse producido inversión competencial alguna.

Se señala igualmente que el contenido de la legislación estatal básica de ningún modo se puede considerar petrificada, impidiéndose toda modificación de la misma una vez que las Comunidades Autónomas han dictado su normativa de desarrollo.

Por último manifestar que en materia crediticia la delimitación del alcance de las competencias estatales, en aras a la preservación del espacio económico unitario, hace que las mismas puedan llegar en ocasiones a la adopción de medidas propiamente ejecutivas.

Es por lo que, en función de los citados criterios, las impugnadas atribuciones al Banco de España, que por su naturaleza de actos de ejecución se consideran lesivos a las titularidades competenciales autonómicas, se estiman ajustadas al bloque constitucional, bien se trate de actuaciones de la citada entidad por razones de discrecionalidad técnica, bien del ejercicio de funciones de información, disciplina e inspección sobre la totalidad del sistema crediticio, bien de la posibilidad de excepcionar la aplicación de normativa básica, extremos los mencionados que en todos los casos exigen la aplicación de unos criterios uniformes y homogéneos en todo el territorio nacional que habrán de efectuarse desde una instancia unitaria que pondere y garantice los intereses generales y supracomunitarios.

Por otra parte y por lo que se refiere a la norma autonómica impugnada por el Estado se considera que en los extremos objeto de controversia existe una colisión clara y rotunda con la normativa básica estatal que eximiría de cualquier otra consideración, citándose al efecto cuestiones relacionadas con la solvencia y seguridad de los intermediarios financieros, que por razones de discrecionalidad técnica habrán de aplicarse, como se ha señalado con carácter homogéneo en todo el territorio nacional, lo que exige que se haga desde una instancia unitaria. Igualmente son razones de adecuación al nuevo sistema diseñado en la legislación básica estatal las que hacen precisamente que sea desde este ámbito estatal desde el que hayan de autorizarse, en su caso, las excepciones posibles. En relación con otras cuestiones se reproduce la argumentación mantenida con ocasión del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/1985.

C) Fundamentos jurídicos

A través de la norma estatal objeto de impugnación el Estado reasume funciones en materia de ordenación del crédito, que venían siendo ejercitadas por la Administración autonómica dada su naturaleza meramente ejecutiva y por tanto según la Generalidad no subsumibles en el art. 149.1.11 de la CE. En contrapartida el Estado plantea conflicto positivo en relación con la norma autonómica que atribuye a la Administración catalana competencias que sin perjuicio de un carácter eminentemente de ejecución se atribuyen al Banco de España y al Ministerio de Economía y Hacienda por la normativa estatal.

Los preceptos del reglamento estatal que prevén a favor del Banco de España funciones en relación a entidades de depósito, en los términos señalados más arriba en el apartado en que se ha pasado examen a las alegaciones de las partes, reconocen funciones directamente vinculadas a las condiciones de solvencia y cumplimiento de las normas de control y disciplina de las entidades de crédito, sin que el hecho de implicar en su mayor parte funciones de naturaleza ejecutiva suponga exralimitación competencial.

En este punto el TC reitera la doctrina contenida en su STC 1/1982, que en relación con la ordenación del crédito no descarta que las bases puedan comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias o que incluso puedan incluir la potestad de realizar actos de ejecución, en la medida en que éstos puedan suponer efectivas decisiones de política económica que trasciendan el ámbito estricto de la ordenación del crédito para incidir en el más amplio de la política monetaria y financiera, por afectar al ámbito supraautonómico, a los intereses generales, o incluso por exigir la concurrencia de una instancia con alta especialización técnica.

Conforme a lo indicado, la facultad de dispensa reconocida al Banco de España en relación con el requisito temporal para cómputo de inmuebles adquiridos en pago de deudas es una excepción a una norma básica y por tanto presenta tal carácter, vinculado directamente a la política de solvencia de las Entidades de Crédito.

Por lo que se refiere a la comunicación al Banco de España de concesión de préstamos por importe superior a

4.000.000 ptas. a Consejeros, etc. de Entidades de Crédito, de su grupo consolidado o de entidades controladas por ellas tendrá igualmente carácter básico consideradas las funciones de información, disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema financiero corresponden al Banco de España.

La autorización previa del Banco de España para la distribución de resultados es básica, tratándose de una potestad relacionada con la garantía de las condiciones de solvencia del sistema crediticio en general y que conlleva una alta discrecionalidad técnica que exige su actuación con carácter unitario.

Por semejantes razones a las expuestas será básica la facultad del Banco de España de ampliar el plazo fijado para la adecuación de los recursos propios a los niveles definidos.

Semejante solución se adopta en relación con las facultades encomendadas al Banco de España por la norma estatal impugnada en materia de apertura de oficinas, destacándose que no en todos los casos las mismas suponen facultades autorizatorias, ya que en uno de los supuestos únicamente se prevé la ausencia de informe preceptivo, que por su propia naturaleza no supone desapoderamiento competencial alguno en materia de ejecución. En relación con estos últimos supuestos nuevamente entran en juego valoraciones relativas a la solvencia, liquidez y estabilidad de las entidades del sistema financiero, aspectos éstos comprendidos dentro de las bases de la ordenación del crédito, la banca y la política económica monetaria.

Por último por lo que se refiere a la autorización previa a la que el Banco de España podrá someter a las Entidades de Depósito en determinados supuestos, se trata de una cuestión ya resuelta por la STC 135/1992, que atribuyó a la misma carácter básico.

Al respecto ha de tenerse en cuenta que en la presente sentencia se recogen criterios ya sentados en la precitada STC 135/1992, lógicamente cuando la norma estatal desarrolla parcialmente la Ley 13/1985 que fue objeto de enjuiciamiento en dicha resolución. Consecuencia de la doctrina reflejada en la presente sentencia es que la normativa autonómica sea declarada inconstitucional en aquellos preceptos objeto de recurso.

Sentencia 239/1992, de 17 de diciembre.
Recurso de inconstitucionalidad. Ley 7/1988 de Órganos Rectores
de las Cajas de Ahorros de la Región de Murcia
(BOE 20 enero 1993) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 45/89, interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, como Comisionado de los cincuenta Diputados siguientes: don Jesús Alzún Tuero, don César Aja Mariño, don Francisco Álvarez-Cascos Fernández, don Mario de Amilvia Salgado, don Felipe Santiago Barriaco, don Jesús Busto Salgado, don Juan Ramón Calero Rodríguez, don Felipe Camisón Asensio, don José Caneillas Fons, don Antonio Caro Martínez, don José Chólbi Diego, don Gabriel Díez Berbel, don Gabriel Elortiga Fernández, don José María Escuin Monfort, dña. Elena García Botín, don Arturo García Tizón, don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, don César Huidobro Díez, don Netaíl Isasi Gómez, doña Pilar Izquierdo Añija, don Diego Jordano Salinas, don Alvaro de Lapuerta Quintero, don Santiago López Valdivieso, don José Ignacio Llorens Torres, don Adriano Marqués de Magallanes, don José Enrique Martínez del Río, don Luis Fernando Medrano y Blasco, don Ricardo Mena Bernal, don Alvaro Molina Fernández-Miranda, don Paulino Montesdeoca Sánchez, don Alfonso Osorio García, don José Joaquín Peñarubia Agius, don Magín Port Mestre, don Ramón Rabanera Rivagoitia, don Luis Jacinto Ramallo García, don Miguel Ramírez González, don Enrique Ramón Fajanes, don Sinfoniano Rebolledo Macías, don Manuel Renedo Omaechevarría, don José Ángel del Rey Castellanos, don Gonzalo Robles Orozco, don José Manuel Romay Bejaría, doña Luisa Fernanda Rudi Ubeda, don José Isidro Ruiz Ruiz, don José Luis Sánchez Usero, don Joaquín Siso Cruellas, doña Isabel Tocino Biscarolasaga, don José Antonio Trillo y López Mancisidor, don Juan Luis de la Valina Velarde y doña Cecilia Vilalobos Talero contra los artículos 5, apartado 1, letra c) y 12, letra d) de la Ley 7/1988, de 6 de octubre, de la Asamblea Regional de Murcia, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros de la Región de Murcia. Han comparecido el Abogado del Estado sin formular alegaciones, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, representado por el Procurador don Pablo Oterino Meréndez y defendido por el Letrado don Tomás Baño León, y la Asamblea Regional representada por su Secretario General, don Ginés Junquera Minguez. Ha sido Ponente el Presidente don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 5 de enero de 1989, don Federico Trillo Figueroa Martínez-Conde, Comisionado por los cincuenta Diputados mencionados interpuso el presente recurso de inconstitucionalidad, sobre la base de las siguientes alegaciones:

El art. 11 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (E.A.Mu.) atribuye a esta Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Cajas de Ahorros, en el marco de la legislación básica del Estado. En ejercicio de esta competencia

se dictó el Decreto 50/1986, de 6 de junio que, de conformidad con el art. 2.3 de la Ley del Estado 31/1985, reguladora de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, atribuía un 40 por 100 de la representación en las Cajas de la Región a las Corporaciones Locales, un 44 por 100 a los impositores, un 11 por 100 a la Entidad fundadora y un 5 por 100 a los empleados. Esta normativa permitía acumular el 40 por 100 correspondiente a la Corporación Local con el 11 por 100 de la Entidad fundadora en la Caja de Ahorros de Murcia, dado que tales porcentajes correspondían a la Diputación Provincial, absorbida por la Comunidad Autónoma, de manera que ésta, gobernada por el PSOE, obtenía la mayoría absoluta en los órganos rectores de la Caja. La STC 49/1988 declaró inconstitucional el penúltimo párrafo del art. 2.3 de la Ley estatal 31/1985, según el cual, «en el caso de las Cajas de Ahorros fundadas por las Corporaciones Locales, las Entidades fundadoras acumularán a su participación la atribuida a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja de Ahorros». La Ley murciana 7/1988 surgió, entre otras cosas, para adaptar la normativa autonómica a la doctrina emanada de aquella Sentencia. Su art. 5.1 establece lo siguiente:

«Los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros estarán integrados por los representantes de los intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de cada Entidad, llevándose a efecto la representación de dichos intereses mediante la participación de todos los grupos y en los porcentajes siguientes:

c) Las personas o entidades fundadoras, el 35 por 100, las cuales podrán asignar una parte no mayoritaria de su porcentaje de participación a instituciones de interés social, de carácter científico, cultural o benéfico de reconocido arraigo en el ámbito de actuación de la Caja de Ahorros.»

Por su parte, el art. 12 d) dispone que:

«En ningún caso dispondrá una Corporación Local de un número de Consejeros Generales superior al 20 por 100 del número total de Consejeros Generales representantes de las Corporaciones municipales.»

De esta manera, la mayoría socialista acumula el 35 por 100 correspondiente a la Entidad fundadora a la representación correspondiente a los municipios, máxime cuando la del Ayuntamiento de Murcia se restringe al límite del 20 por 100, reduciéndose a otro 20 por 100 la representación de los impositores. Así, bajo la apariencia de legalidad, se consuma lo que los Diputados recurrentes denominan «una manipulación torticera de las mayorías parlamentarias autonómicas».

A su juicio el art. 5.1 c), en relación con el art. 12 b) vulneran el art. 9.3 C.E., en conexión con el art. 9.2 C.E. y la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de representación porcentual democrática en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros. El legislador murciano habría actuado con notoria arbitrariedad en beneficio del grupo político mayoritario de la Cámara, violando el

(1) Corrección de errores BOE 1 abril 1993.

derecho de participación ciudadana en los límites y porcentajes señalados por la Ley básica del Estado. Este derecho de participación, recogido en el art. 9.2 C.E. y en otros muchos preceptos constitucionales, es aplicable a las Cajas de Ahorros, como se deduce de las SSTC 18/1984 y 46 y 49/1988, e impone su democratización interna. Y si bien esta participación y democratización admiten soluciones distintas, no está autorizado el legislador a interpretarlas arbitrariamente.

En los supuestos de participación como los contemplados nos encontramos ante fenómenos de representación de intereses, de modo que la participación sólo puede fundarse en una «conexión de interés» significativa para la actividad de la institución participada, conforme al criterio de la especialidad de los fines de cada organización. En el caso de las Cajas de Ahorros es innegable la conexión o interés de tres categorías de personas: los fundadores, los impositores y el personal de las Cajas. Todas ellas tienen vocación, e incluso derecho «constitucionalmente fomentable» de estar presentes en los órganos rectores de las Cajas. Pero la Ley murciana 7/1988 no pondera adecuadamente el peso específico de cada uno de los intereses sociales y colectivos en concurso, pues sólo pretende perpetuar una mayoría alterando arbitrariamente los porcentajes de cada grupo de representación. Sólo así se entiende que la representación de los impositores descienda del 44 por 100 al 20 por 100 y la de la Entidad fundadora suba del 11 por 100 al 35 por 100. No existe justificación para que la Asamblea Regional se otorgue a sí misma, puesto que la Comunidad Autónoma ha absorbido a la Diputación fundadora, un tan alto porcentaje de participación en la única Caja de la Región, máxime cuando el legislador estatal ha fijado el porcentaje del 11 por 100, aunque éste pueda alterarse por las Comunidades Autónomas. Si a ello se suma el 40 por 100 que se otorga a las Corporaciones Locales está claro que se produce una desproporción que rompe el «equilibrio razonable» entre los distintos grupos de representación, de que habla la jurisprudencia constitucional. Tampoco hay justificación para reducir el porcentaje de participación de los impositores al 20 por 100, cuando la Ley estatal lo fijaba en el 44 por 100 y cuando los recursos ajenos depositados son muchísimo más cuantiosos que el capital fundacional de la única Caja de la Región.

Cierto es que, según la jurisprudencia constitucional, corresponde a las Comunidades Autónomas establecer el porcentaje de participación de los distintos grupos y que el legislador estatal sólo puede fijar unos máximos y unos mínimos. Pero, aunque la Ley del Estado no los ha fijado, no es irrazonable pensar que, implícitamente, los porcentajes deben moverse en torno a los que contiene la Ley estatal. Por ello no es constitucional relegar al tercer lugar la representación de los impositores, pues de esta manera otros grupos de representación alcanzan un predominio decisivo y la participación de aquéllos carece de efectividad, con lo que se rompe el equilibrio razonable entre las representaciones de los distintos grupos, en situación de desigualdad respecto de las soluciones adoptadas en otras Comunidades Autónomas.

Por último, y en lo que se refiere al art. 12 d), tampoco es razonable que se limite la participación de cada Ayuntamiento al 20 por 100 sin tener en cuenta la proporción de impositores, recursos y presencia de la Caja en cada Municipio.

En consecuencia, se solicita la declaración de nulidad de los preceptos impugnados.

2. Admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad y personados los que fueron parte en el mismo, el representante del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia presentó sus alegaciones el 13 de febrero de 1989.

En ellas recalca, en primer lugar, la legitimidad constitucional de la alteración por Ley regional de los porcentajes de participación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros establecidos por el art. 2.3 de la Ley básica 31/1985 (SSTC 48/1988 y 49/1988). Partiendo de esta base, la cuestión que aquí se dilucida no es, como los recurrentes pretenden, establecer si tal o cual porcentaje de alteración resulta o no arbitrario ni de juzgar la constitucionalidad de los preceptos impugnados estableciendo conexiones con parámetros ajenos a la norma (supuesta voluntad de acumular participaciones para establecer el dominio en la Caja). Lo cierto es que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias [art. 11 c) del E.A.M.] y por medio de su Asamblea, que representa directamente al pueblo, tiene potestad para adoptar decisiones políticas en la materia, regulando las particularidades que convergen, siempre que no infrinja la Constitución.

El art. 5.1 c) de la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia no es contrario a la Constitución ni a las bases materiales de ordenación de la institución de las Cajas de Ahorro que cabe deducir de la jurisprudencia constitucional, pues no excluye a ninguno de los grupos significativos de intereses sociales que deben estar presentes en los órganos de gobierno de las Cajas, conforme al art. 2.3 de la Ley estatal 31/1985; posibilita la integración de otros representantes de intereses sociales, mediante la correlativa disminución del porcentaje reservado a la Comunidad Autónoma como sucesora de la entidad fundadora; cumple de modo suficiente la condición básica de evitar que algún grupo alcance un dominio excesivo, pues ninguno de ellos puede alcanzar por sí solo una posición dominante; atribuye a todos los grupos una presencia significativa; y asegura una posición de equilibrio razonable entre todos ellos.

Por razones parecidas, tampoco es inconstitucional el límite del 20 por 100 del número total de Consejeros del grupo establecidos para la Corporación municipal con mayor representación. Ese límite se explica porque, de no imponerse alguno para los mayores municipales, otros muchos más pequeños carecerían de toda representación en la Caja, siendo así que no hay términos dialécticamente concluyentes para determinar si el límite del 20 por 100 es correcto o sería mejor otro porcentaje superior o inferior, por lo que debe respetarse la opción del legislador.

En cualquier caso, la doble consideración de la Comunidad Autónoma como fundadora, en cuanto subrogada en la Diputación Provincial de Murcia, y como poder público regional al que le corresponden funciones representativas de la globalidad de intereses regionales sobre materias objeto de la actividad de las Cajas justifica sobradamente la atribución a la Comunidad Autónoma de un porcentaje especialmente significativo, tanto más cuanto que no se trata de una autonomiación efectuada por el Ejecutivo Regional, sino que se debe a una Ley de la Asamblea Regional. Por lo demás, las normas impugnadas son parecidas a las reguladas por el art. 27 de la Ley 7/1985 de Cajas de Ahorros gallegas y por el art. 17 de la Ley 15/1985 de Cajas de Ahorros de Cataluña, que han sido declaradas constitucionales por la STC 48/1988. No hay pues, en aquéllas, ni arbitrariedad, ni lesión de los derechos de participación e igualdad, ni infracción de la normativa básica del Estado.

Por todo ello, se solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

3. Con fecha de 22 de febrero de 1989 presentó sus alegaciones el representante de la Asamblea Regional de Murcia.

En primer lugar aduce que el recurso es inadmisibile por falta de poder especial que acredita a don Federico Trillo-Figueroa como Comisionado de los Diputados a quienes dice representar.

Subsidiariamente y en cuanto al fondo rechaza ante todo las imputaciones de manipulación política que los recurrentes dirigen a la Ley impugnada, por ser impropias del juicio de constitucionalidad. Señala a continuación que no hay en la Constitución derecho alguno a participar en las Cajas de Ahorros, sino que se trata de un derecho de creación legal. Es el legislador estatal el que ha diseñado un «modelo participativo» para esas entidades y el que ha expresado qué intereses han de estar representados en ellas. Dado que la Ley 31/1985, reguladora de ese modelo ha sido depurada por el Tribunal Constitucional, no podrá decirse que el legislador autonómico que desarrolla las previsiones de esa Ley quebranta el derecho de participación o incurre en arbitrariedad si se ajusta a los criterios fijados por la doctrina constitucional en las SSTC 48/1988 y 49/1988, criterios por lo demás amplios, que admiten distintas soluciones posibles y válidas, como los recurrentes reconocen. En realidad, la alegación de arbitrariedad, que en la demanda se expone, se traduce en una queja sobre la falta de proporcionalidad de la Ley murciana, pues, según los recurrentes, debería haber otorgado mayor representación a los impositores y menor a las entidades fundadoras, y debería haber adecuado la representación de cada municipio a su importancia, sin límites máximos. Pero el legislador murciano se limitó a establecer su propia normativa, dentro de los límites de la Ley estatal 31/1985 y conforme a la doctrina constitucional, sin que haya motivos para pensar que la elección de los criterios seguidos para la fijación de los porcentajes tuviera que ajustarse a una predeterminada regla objetiva. Por el contrario, los criterios de oportunidad o conveniencia elegidos por la Ley impugnada podrán ser discutibles y discutidos, pero competen, discrecionalmente, al legislador autonómico. Y, si bien la discrecionalidad no puede devenir arbitrariedad, tampoco puede esta última imputación llevar a enjuiciar la opción del legislador si ésta es razonable.

Pues bien, la Ley murciana recurrida se ajusta a lo que el Tribunal Constitucional ha definido como un «equilibrio razonable» entre los distintos grupos con representación en las Cajas de Ahorro, adaptándolo a las características específicas de la Región, conforme a sus intereses generales. En tal sentido, no se ve por qué la participación de las entidades fundadoras hubiera de ser inferior e incluso muy inferior al 35 por 100 que la Ley marca. Tampoco la Ley recurrida ordena ningún mecanismo que propicie o favorezca la acumulación de participaciones de otros grupos a la de los fundadores, y si, como es obvio, la posibilidad de coaliciones existe, no puede impedirse que dos o más grupos se pronuncien en el mismo sentido en las reuniones que celebren los órganos de las Cajas. Además, no hay norma básica alguna que imponga que los impositores deben tener una representación superior a la de los fundadores o que la de unos y otros debe ajustarse, más o menos, a los porcentajes que estableció la citada Ley estatal 31/1985. Tampoco hay un criterio jurídico objetivo desde el que pueda sentenciarse que la participación asignada por la Ley murciana a cada grupo no sea efectiva o significativa, o para afirmar que en ella predomina excesivamente un grupo sobre otro. Por el contrario, la elección de los módulos precisos para establecer la proporcionalidad «razonable» y «equilibrada» de las representaciones corresponde al legislador autonómico y, aunque su decisión pueda ser discutible, esto no es suficiente para configurar un caso de arbitrariedad legislativa ni, en consecuencia, un supuesto de inconstitucionalidad. De ahí que el art. 5.1 c) de la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia sea conforme a la Constitución.

Lo mismo puede decirse de la limitación al 20 por 100 como máximo de los Consejeros del grupo del porcentaje de representación que, según el impugnado art. 12 d), puede alcanzar una sola representación municipal. Ese límite, que el legislador autonómico puede fijar libremente, por no existir norma estatal básica que lo im-

pida, no es sino un factor de modulación, que cumple la función de hacer más extenso el campo de la representatividad municipal, y la de evitar, en favor de los pequeños municipios, la fuerza absorbente de las grandes Corporaciones de la Región. De hecho, la STC 48/1988 declara plenamente constitucionales los arts. 17 de la correspondiente Ley catalana y 27 de la Ley gallega, que contienen una limitación análoga, el primero de ellos incluso con el mismo tope del 20 por 100.

Por todo ello, se solicita la inadmisión o, en su defecto, la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

4. Por providencia de 15 de diciembre de 1992 se fijó para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 17 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de examinar las cuestiones de fondo que se plantean en el presente recurso de inconstitucionalidad, es menester pronunciarse sobre la objeción a la admisibilidad del mismo que formula el representante de la Asamblea Regional de Murcia, consistente en la falta de poder especial que acredite a don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde para actuar como Comisionado de los Diputados recurrentes. Esta objeción no puede ser estimada, pues, como se deduce de la doctrina que este Tribunal ha formulado al respecto (STC 42/1985, ATC 205/1989, entre otras resoluciones) la representación del Comisionado parlamentario puede acreditarse mediante un poder notarial otorgado en términos generales, siempre que se acompañe de un acuerdo o documento en donde quede expresa la voluntad de los Diputados firmantes de presentar el concreto recurso de inconstitucionalidad de que se trate en cada caso. En el presente, esta voluntad está manifiestamente acreditada por los Diputados recurrentes, mediante el correspondiente documento *ad hoc*, por ellos firmado, de donde resulta que el poder general otorgado por los mismos (entre otros), como Diputados del Grupo Parlamentario Popular, al referido Comisionado, para, entre otras actuaciones, interponer recursos de inconstitucionalidad en su nombre, basta para cumplir el requisito de postulación de los recurrentes en este proceso.

2. Entrando ya en el fondo del asunto, conviene ante todo precisar el objeto y los motivos del recurso de inconstitucionalidad.

Lo que se impugna es, estrictamente, el art. 5.1 c) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 7/1988, que viene a reservar el 35 por 100 de los representantes en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro de la Región a las personas o entidades fundadoras de las mismas, si bien éstas pueden asignar una parte no mayoritaria de ese porcentaje a ciertas instituciones sociales; así como el art. 12 d) de la misma Ley que, en relación con el 40 por 100 de representación en los citados órganos que se reserva a las Corporaciones municipales, prescribe que ninguna de ellas dispondrá de un número de Consejeros Generales de las Cajas superior al 20 por 100 de aquel cupo de representación. Estos son los dos preceptos recurridos. Pero de las alegaciones de los recurrentes se deduce claramente que se impugnan en el contexto general de la Ley murciana 7/1988, por cuanto el elevado porcentaje de participación otorgado a las entidades fundadoras, unido al reducido porcentaje atribuido a los impositores [por el art. 5.1 b) de la Ley, no recurrido], y a la limitación de la representatividad de algún municipio mayor (el de Murcia, en concreto), manifestaría la pretensión de la mayoría socialista en la Asamblea Regional (unida a la de algunos municipios, se sobreentiende) de controlar políticamente la Caja de Ahorros de Murcia, la única propia de la Región.

No obstante, hay que descartar que este tipo de alegaciones sobre las supuestas motivaciones partidistas del legislador regional puedan ser objeto de consideración en el juicio de constitucionalidad. Este no puede confundirse con un juicio de intenciones políticas, sino que tiene por finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquéllas que sirven de parámetro de su constitucionalidad. Sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para apreciar si la norma enjuiciada se ajusta a los valores y principios constitucionales, el concreto objeto político que con ella pretenda conseguir el legislador no es cuestión que incumba a este Tribunal, sino más bien problema de simple valoración política, que debe plantearse y debatirse en otros momentos y en otros foros, conforme a las reglas democráticas de la acción y la crítica política.

Dicho esto, procede determinar cuáles son las normas constitucionales o del bloque de la constitucionalidad cuya infracción atribuyen los recurrentes a los citados arts. 5.1 c) y 12 d) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros de la Región. Esas normas no son de aquellas que determinan las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma en la materia. En efecto, el presente recurso de inconstitucionalidad no plantea una controversia competencial, pues todas las partes admiten que la Asamblea Regional de Murcia tiene competencia, ex art. 11 c) del Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, para regular, en el marco de la legislación básica del Estado, los órganos rectores de las Cajas de Ahorros de la Región, y aceptan también que los preceptos impugnados no vulneran frontalmente ninguna norma de la legislación estatal vigente que haya de considerarse básica, conforme a lo declarado por este Tribunal en SSTC 48/1988 y 49/1988. Lo que los recurrentes alegan es que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al ejercer la competencia de desarrollo legislativo que le corresponde en la materia, ha infringido el art. 9.2 C.E., en cuanto a lo que los recurrentes llaman «el derecho de participación de los ciudadanos», y el art. 9.3 C.E., en cuanto sanciona el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

No obstante, esta última observación debe matizarse, ya que el recurso de inconstitucionalidad toma pie, precisamente, de la doctrina constitucional que se establece en las mencionadas Sentencias sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para regular los órganos rectores de las Cajas. Es más, en el escrito de interposición del recurso se motiva también el mismo en la infracción «de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de representación porcentual democrática en los órganos rectores de las Cajas de Ahorro», y a lo largo de su fundamentación se contrastan los preceptos recurridos con los criterios que la parte actora deduce de esa doctrina.

Ahora bien, aparte de que el recurso de inconstitucionalidad no puede fundarse autónomamente en la «violación de la doctrina del Tribunal Constitucional», sino sólo en la disconformidad con la Constitución de las leyes, disposiciones o actos impugnados, en los términos que disponen los arts. 27 y 28 de la LOTC, es claro que los recurrentes no aluden a la doctrina establecida en las SSTC 48/1988 y 49/1988 para fundar imputación alguna de infracción de reglas competenciales o de normas estatales básicas. En realidad, se apoyan en esa jurisprudencia para intentar demostrar que el legislador murciano ha incurrido en arbitrariedad y ha infringido los «derechos de participación del ciudadano», por lo que la queja de inconstitucionalidad se traduce en la alegada infracción de los arts. 9.2 y 9.3 C.E. En suma, los recurrentes entienden que los arts. 5.1 c) y 12 d) de la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia infringen esos preceptos constitucionales, esencialmente porque se ha desviado arbitrariamente de los criterios fijados por la jurisprudencia de este

Tribunal sobre la «representación de intereses» en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro. Rechazada esta proposición por quienes se oponen a la demanda, a ello se reduce el objeto del debate procesal.

3. Para resolver el recurso, en los términos en que está planteado, es oportuno de todas formas examinar los antecedentes de la cuestión.

La Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro establecía en su art. 2.3 la composición de la asamblea general de las Cajas, determinando exhaustivamente los intereses colectivos o grupos representados en ella e incluso los porcentajes correspondientes a cada uno de ellos. En concreto, disponía que el 44 por 100 de tal representación correspondía a los impositores de las Cajas, el 40 por 100 a las Corporaciones Locales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad, el 11 por 100 a la Entidad, pública o privada, fundadora de la Caja y el 5 por 100 a los empleados, disponiendo que, en el caso de las Cajas fundadas por Corporaciones Locales, las Entidades fundadoras acumularán a su participación la atribuida a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja. Impugnado este precepto legal tanto por razones sustantivas como competenciales, la impugnación fue resuelta por STC 49/1988.

De esta Sentencia y de la 48/1988, con la que forma un todo inescindible, se desprende que es lícita la finalidad democratizadora de las Cajas de Ahorro que aquella Ley estatal persigue y que esa finalidad primordial faculta al legislador estatal a prever la participación en las Cajas de determinados sectores sociales afectados por su actividad y, desde el punto de vista competencial, a regular los aspectos básicos de esa participación, pero no de una manera tan uniforme y exhaustiva que restrinja indebidamente la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer al respecto una legislación de desarrollo propia, conforme a sus Estatutos de Autonomía, adaptada a sus peculiaridades. En este sentido, las referidas Sentencias consideran que constituye una norma básica la determinación de los grupos, categorías o sectores que han de estar representados en la Asamblea General de las Cajas y que son también normas básicas las que garantizan un «equilibrio razonable entre ellos», sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan prever la participación de otros grupos que representen «intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro». Y también declaran que la Ley del Estado, para asegurar la referida finalidad democratizadora, «puede prevenir por medio de esas normas (básicas) que un grupo alcance un dominio decisivo en la Asamblea en perjuicio de los otros, o le cabe exigir que las representaciones correspondientes sean significativas, siempre que deje un margen también significativo para las diversas opciones autonómicas. El legislador podría, para alcanzar esos objetivos, fijar mínimos o mínimos y máximos o acudir a otras medidas que estime apropiadas».

Lo que no puede hacer, según las referidas Sentencias, es fijar rígida y taxativamente los porcentajes de participación de cada grupo como norma básica, pues así comprime de manera ilícita las competencias de las Comunidades Autónomas. De ahí que la STC 49/1988 declare que no es básico el citado art. 2.3 de la Ley 31/1985, «en los términos que se indica en el fundamento jurídico 18», esto es, en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de los grupos participantes. Además, en el fundamento jurídico 13, declaró inconstitucional y nulo el penúltimo párrafo de ese precepto, que permite acumular el porcentaje de participación de las Corporaciones municipales al de la Entidad fundadora de la Caja cuando ésta sea una Corporación Local, por considerarla una disposición arbitraria, en flagrante contradicción con el

mismo sistema configurado por el legislador, que contempla a los Ayuntamientos en representación de los intereses colectivos de los vecinos, y por ello contraría el art. 9.2 y 3 C.E.

Con posterioridad a estas Sentencias, el legislador estatal no ha adoptado ninguna otra norma básica, en los términos en que aquéllas lo estiman lícito, garantizando por medio de máximos y mínimos porcentuales el equilibrio razonable entre los grupos representativos de intereses que participan en los órganos rectores de las Cajas.

La Ley murciana ahora recurrida se atiene, desde luego, a la normativa básica en vigor, por cuanto establece los mismos grupos de representación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorro previstos por la Ley 31/1985, es decir, los representantes de las Corporaciones municipales, de los impositores, de las Entidades fundadoras –que pueden ceder parte de su representación a otras instituciones sociales, tal como considera lícito la STC 48/1988– y del personal de las Cajas. Lo que la Ley de la Región de Murcia altera, incluso de manera significativa, es el porcentaje de representación previsto en la Ley estatal para algunos de esos grupos. En concreto, reduce del 44 por 100 al 20 por 100 la representación de los impositores y aumenta del 11 por 100 al 35 por 100 la de las personas o Entidades fundadoras [arts. 5.1 b) y c), respectivamente]. La otra innovación legal sobre lo dispuesto en la normativa básica, que aquí interesa consiste, dentro del 40 por 100 de representación asignado a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad, limitar la participación de un sola Corporación a un máximo del 20 por 100 de esa representación [art. 12 d)].

4. Según los recurrentes, este modelo de participación, bastante diferente al que prevía la Ley estatal 31/1985, infringe el art. 9.2 C.E.

La Constitución reconoce con amplitud el principio participativo [así en los arts. 27.5, 27.7, 105 a), 129.2] «y nada hay que oponer a que se extienda a la organización de las Cajas» (STC 49/1988, fundamento jurídico 13). De este modo el art. 9.2 puede servir de cobertura a la legislación básica del Estado y a la legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma, pero de este precepto constitucional no puede extraerse el derecho a una determinada y concreta participación de los ciudadanos o de los grupos sociales afectados en los órganos de las Cajas de Ahorro, puesto que esta participación, auspiciada por la Constitución, es de configuración legal (STC 163/1991). En consecuencia no cabe aducir una infracción del art. 9.2 C.E. *per se* frente a una norma legal que ha establecido un determinado régimen de participación de sectores sociales e institucionales en los órganos de las Cajas de Ahorro, lo que en modo alguno vulnera el «deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social que recoge el art. 9.2 C.E., participación íntimamente ligada al pluralismo político consagrado como uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento jurídico en el art. 1 de la Norma suprema» (STC 49/1988, fundamento jurídico 13).

Cosa distinta es que, al regular esta participación, el legislador haya podido infringir otros preceptos o principios constitucionales de directa aplicación, como pudiera ser el de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 C.E.), invocado por los recurrentes en el presente caso, en relación con la concreción del genérico deber público de facilitar la participación, en un sentido que se pretende semejante a aquel en que se fundamenta la STC 49/1988 (fundamento jurídico 13). En otros términos, los recurrentes consideran que el legislador murciano no ha sido coherente con el criterio de democratización

de las Cajas de Ahorro que le venía impuesto por la legislación estatal básica, sino que lo ha distorsionado sustancialmente al establecer un modelo de participación desequilibrado e irrazonable, que «prima» excesivamente a unos grupos y «penaliza» a otros de los que deben tener representación en las Cajas.

5. Ahora bien, como este Tribunal ha declarado reiteradamente (SSTC 27/1981, 66/1985, 99/1987, 227/1988, entre otras), «la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisprudencia constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley». Al contrario, la ley es la expresión de la voluntad popular y, si bien es cierto que el legislador también «está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, (...) ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de interdicción de la arbitrariedad» (STC 108/1988). Dicho de otra manera, «si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento (...), no es suficiente la mera discrepancia política –insita en otra opción– para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales» (STC 99/1987). Por eso, al examinar un precepto legal impugnado desde este punto de vista, «el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (SSTC 108/1988 y 65/1990). En todo caso, quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una demostración en principio convincente.

Aplicando esta doctrina general al art. 5.1 c) de la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia, es claro que tal precepto no vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Primero, porque no genera ninguna discriminación constitucionalmente inaceptable, pues, aunque es cierto que establece una desigualdad con los llamados a participar en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros en otras Comunidades Autónomas, dicha desigualdad se justifica precisamente por la autonomía del legislador regional, que puede extenderse a regular de la manera que considere más conveniente para su Comunidad los porcentajes de participación de los distintos grupos básicos de representación, tal y como declaramos en SSTC 48/1988 y 49/1988, sin afectar por ello a las posiciones jurídicas fundamentales de todos los ciudadanos. En segundo término, porque no puede decirse que la opción del legislador murciano carezca de fundamento desde el punto de vista de la finalidad de democratización de las Cajas de Ahorro que le impone la normativa básica. Así, lo cierto es que ni atribuye a un solo grupo de representación una situación de predominio frente a los demás, ni priva al grupo de impositores de una presencia significativa, aunque minoritaria, ni deja de tener explicación desde aquella óptica democratizadora y participativa que se incrementa la representación de las Entidades fundadoras, máxime cuando, como los recurrentes apuntan, se está pensando en una Entidad que tiene su propia legitimación democrática. En realidad, lo que los recurrentes discuten es la pro-

proporcionalidad de los porcentajes de participación asignados a cada grupo. Pero, como dijéramos a este respecto en la STC 49/1988 «entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional».

Lo mismo puede decirse de lo dispuesto en el art. 12 d) de la Ley recurrida. La limitación del porcentaje de representación, que dentro del grupo «Corporaciones municipales», puede corresponder a un solo Ayuntamiento a un máximo del 20 por 100 no carece de fundamento, desde el punto de vista de la finalidad democratizadora que debe presidir la regulación legal, pues ni esta finalidad impone una representación de cada Corporación estrictamente proporcional al número de oficinas, al de impositores o al volumen de depósitos que la Caja de Ahorros correspondiente tenga o capte en su término municipal, ni puede considerarse legítima la opción del legislador favorable a asegurar la participación de un mayor número de Corporaciones municipales, sin que deba este Tribunal en-

juiciar si el límite porcentual fijado es o no el más acertado o el más adecuado a la finalidad perseguida.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de Inconstitucionalidad formulado por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, como Comisionado de cincuenta Diputados contra los arts. 5, apartado 1, letra c) y 12, letra d) de la Ley 7/1988, de 6 de octubre, de la Asamblea Regional de Murcia, sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros de la Región de Murcia.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 239/1992, de 17 de diciembre

Recurso de inconstitucionalidad. Doctrina del Tribunal Constitucional. Derecho de participación. Interdicción de la arbitrariedad. Órganos rectores. Asamblea General. Porcentajes de representación. Límites.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta Diputados contra los artículos 5, apartado 1, letra c) y 12, letra d) de la Ley 7/1988, de 6 de octubre, de la Asamblea Regional de Murcia, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros de la Región de Murcia.

B) Antecedentes

El Comisionado de los cincuenta Diputados señala que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Cajas de Ahorros, en el marco de la legislación básica del Estado, art. 11 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, dictándose en el ejercicio de tal competencia la norma impugnada.

En relación con los preceptos de dicha norma objeto de impugnación, se considera que por lo que al primero se refiere colisiona con el artículo 9 de la CE violando la doctrina constitucional en materia de representación proporcional democrática en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros, que se estima que en todo caso debe englobar a los fundadores, los impositores y el personal de las Cajas, debiendo ponderarse adecuadamente el peso específico de cada uno de los intereses sociales y colectivos en concreto, lo que no ocurre en el supuesto en cuestión respecto del que se afirma atribuye un porcentaje de todo punto despro-

porcionado de participación a la Asamblea Regional, que deja a otros grupos, como los impositores reducidos a una presencia carente de efectividad.

Igualmente por lo que se refiere al segundo de los preceptos impugnados considera del mismo modo desproporcionado el límite de participación otorgado como máximo a cada Ayuntamiento si se tiene en cuenta la proporción de impositores, recursos y presencia de la Caja en cada municipio.

En relación con lo anterior la parte autonómica destaca la legitimidad constitucional de la alteración de los porcentajes de participación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros contenidos en la legislación básica estatal, efectuada por la norma autonómica impugnada. En tal sentido el primero de los preceptos impugnados se estima conforme al bloque de constitucionalidad en tanto en cuanto no excluye a ninguno de los grupos significativos de intereses sociales que deben estar presentes en los órganos de gobierno de las Cajas, posibilitando la representación de otros intereses sociales y cumpliendo la condición básica de evitar que grupo alguno alcance un dominio excesivo. Se argumenta en análogo sentido respecto de la segunda cuestión planteada del límite atribuido para la Corporación municipal de mayor representación, ya que de ese modo se aseguraría la representación de los pequeños municipios.

Por último se justifica la especial representatividad otor-

gada a la Comunidad Autónoma en su doble consideración como entidad fundadora y como poder público autonómico al que corresponden funciones representativas de la globalidad de intereses regionales sobre materias objeto de la actividad de las Cajas.

C) Fundamentos jurídicos

El recurso de inconstitucionalidad en cuestión no plantea controversia competencial alguna, admitida en cuanto a los extremos tratados a favor de la Comunidad Autónoma, siempre y cuando se efectúe en el marco de la legislación básica del Estado, sino que alega contravención de los preceptos constitucionales que prevén el derecho de participación de los ciudadanos y que sancionan la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En relación con el recurso se señala que no puede invocarse como fundamento autónomo la violación de la doctrina del TC, sino únicamente la disconformidad con la Constitución de las leyes, disposiciones o actos impugnados en los términos que resulten de la consideración del bloque de constitucionalidad, si bien pueden utilizarse dichos criterios como referente para justificar la existencia de infracción de reglas competenciales o estatales básicas.

El TC estimó que corresponde al legislador estatal regular la participación en las Cajas de Ahorros de los diversos sectores sociales afectados por su actividad, así como los aspectos básicos de esa participación, si bien de una manera no tan exhaustiva y uniforme que restrinja indebidamente las competencias autonómicas de desarrollo.

Conforme a lo anterior el legislador estatal no podrá fijar rígida y taxativamente los porcentajes de participación de cada grupo con el carácter de norma básica, si bien en todo caso deberá quedar garantizado, lo que podrá efectuarse a través de norma estatal, un equilibrio razonable entre los grupos representados, que serán los previstos en la legislación básica, además de los que representen intereses socia-

les y colectivos del ámbito de las Cajas conforme a lo previsto en la normativa autonómica.

La norma impugnada respeta los intereses citados y la legislación básica en vigor, en tanto en cuanto únicamente se refiere a los grupos de representación previstos en esta última. Dicha norma se separa de la normativa estatal en el porcentaje de representación atribuido a cada grupo.

En relación con la referida alteración porcentual debe señalarse que el derecho de participación no puede considerarse como infringido en ningún caso, ya que el mismo no implica nunca el derecho a una determinada y concreta participación en los órganos de gobierno de las Cajas, sin que adicionalmente el mismo pueda conformarse como un derecho de configuración constitucional que pueda servir de presupuesto al recurso.

Por lo que respecta a la violación del principio de interdicción de la arbitrariedad, el TC recordando que el mismo no juega con la misma intensidad cuando se trata de aplicar al legislador, que cuando ha de aplicarse al Gobierno como titular del poder reglamentario. Señala que tratándose de materias o sectores cuyo régimen resulta de configuración estrictamente legal no basta la mera discrepancia, vgr. política, para considerar violado el principio de referencia. En tal sentido manifiesta que la norma impugnada se justifica en función de la autonomía del legislador regional, sin que se vean afectadas posiciones jurídicas fundamentales de todos los ciudadanos, ya que ningún grupo adquiere una situación de predominio absoluto sobre los restantes, ni desaparece como grupo significativo, del mismo modo que la limitación del porcentaje de representación de un solo Ayuntamiento debe estimarse conforme con el principio democrático, en cuanto tiende a asegurar la participación del mayor número de los mismos.

En la presente sentencia se recoge doctrina sentada por el TC en sus sentencias 48/1988 y 49/1988 en relación con la regulación de los porcentajes y límites de participación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros.

Sentencia 7/1993, de 18 de enero.
Recurso de amparo. Despido improcedente
(BOE 12 febrero 1993)

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 857/89, interpuesto por don Fernando Bellido Gómez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Sara Gutiérrez Lorenzo, asistido por el Letrado don A. Fernando Laria Rajner contra las Sentencias de la Magistratura de Trabajo núm. 27 de Madrid, de 22 de julio de 1987, y la Sentencia de la Sala Sexta del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1989. Han comparecido la Comisión de Obras Sociales de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, representada por el Procurador de los Tribunales don Juan Torrecilla Jiménez, sustituido posteriormente por su compañero don Florencio Aráez Martínez y asistida por el Letrado don Felipe Ruiz de Velasco y de Castro, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, representada por el Procurador de los Tribunales don Florencio Aráez Martínez, y asistida por el Letrado don Manuel Fernández Navarro y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente don Fernando García-Món y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 9 de mayo de 1989, don Fernando Bellido Gómez, representado por la Procuradora doña Sara Gutiérrez Lorenzo y defendido por el Abogado don Fernando Laria Rajner, interpuso recurso de amparo contra las Sentencias de la Magistratura de Trabajo núm. 27 de Madrid, de 22 de julio de 1987, y de la Sala Sexta del Tribunal Supremo (TS), de 21 de marzo de 1989, confirmatoria de la anterior en autos sobre despido.

2. La demanda se basa en los siguientes antecedentes de hecho:

a) El ahora recurrente en amparo, que prestaba servicios como Ordenanza del Aula de Cultura, perteneciente al Departamento de Obras Sociales de la Caja de Ahorros-Monte de Piedad de Madrid, dedujo demanda contra el Departamento y la Caja el 22 de diciembre de 1986, solicitando que se le reconociera la condición de trabajador de dicha Caja con todos los derechos convencionales de los trabajadores de la Caja por estimar que la Obra Social no constituía persona jurídica diferenciada sino un simple departamento administrativo de la Caja. En el acto del juicio del referido proceso, celebrado el 26 de febrero de 1987, el demandante aportó como prueba documental notas internas entre el actor y Caja Madrid utilizando impresos de ésta. En el mismo edificio en que se encuentra el Aula de Cultura se halla instalada una sucursal de la Caja de Madrid, a cuyas oficinas interiores tenía acceso el demandante, acceso que le fue prohibido algunos días después del 26 de febrero de 1987. El 4 de marzo de 1987 se dictó Sentencia por la Magistratura de Trabajo núm. 28 de Madrid, desestimatoria de la demanda, Sentencia que fue recurrida en suplicación.

b) Estando pendiente de resolución el citado recurso, el ahora recurrente en amparo fue despedido el 26 de mayo de 1987 por el

Jefe del Departamento de Obras Sociales de la Caja de Madrid, imputándosele la comisión de acciones fraudulentas y transgresión de la buena fe contractual «desde hace cuatro meses», concretamente la utilización de impresos ajenos al Aula de Cultura, como la hoja de vacaciones y otras notas interiores de 1985, documentos que habían sido aportados por el actor como prueba documental en el juicio de 26 de febrero de 1987. El trabajador demandó a la Caja de Madrid y al Departamento de la Obra Social de la Caja con la pretensión de que se declarara la nulidad radical del despido habido o, subsidiariamente, su improcedencia. La petición de nulidad radical se fundaba en la STC 38/1981, por entender que el despido lesionaba el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 C.E. al entrañar una represalia por haber reclamado judicialmente el reconocimiento de ciertos derechos en el procedimiento referido.

c) La Magistratura de Trabajo núm. 27 de Madrid, que conoció de este segundo proceso, dictó Sentencia el 22 de julio de 1987 en la que, estimando la prescripción de los hechos imputados al actor, porque habían transcurrido más de noventa días desde la fecha de utilización de los documentos en el juicio seguido en la Magistratura núm. 26 (26 de febrero de 1987) y la del despido, se declaró la improcedencia del mismo. La Sentencia de la Magistratura núm. 27 entendió que no procedía declarar el despido radicalmente nulo, al no constar «que la verdadera causa del mismo fuera utilizarlo como represalia contra el demandante por haber reclamado judicialmente los derechos objeto de la pretensión formulada ante la Magistratura núm. 26» y sin que tal finalidad de represalia «pueda presumirse de la conducta de las demandas, apareciendo como razonable en el campo de la hipótesis que la decisión de despedir viniera dada por esa falta de confianza alegada por el Departamento de Obras Sociales demandado».

d) Contra dicha Sentencia interpuso recurso de casación alegando que la Magistratura de Trabajo había vulnerado el art. 24.1 C.E. por limitarse a declarar el despido improcedente en vez de declararlo radicalmente nulo. Aduca el trabajador que el despido se efectuó como represalia por la interposición de la anterior demanda. El recurso fue desestimado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de marzo de 1989, en la que, tras citar las SSTC 38/1981, 47/1985, 88/1985 y 104/1987, afirma que la invocación del art. 24.1 C.E. no excluye la calificación de nulidad radical, pues tal ha de ser la calificación del despido no sólo si se produce desigualdad discriminatoria, sino también si resultan perjudicados otros derechos fundamentales del trabajador afectado. Entiende el TS que si el acto de despido hubiera obedecido a móvil de represalia «de alguna manera» el art. 24.1 se habría visto perjudicado. Pero el TS rechaza el alegato del trabajador «entendido en términos absolutos», ya que en el caso de autos sólo se ha acreditado el ejercicio anterior de otra acción frente a las Entidades demandadas, «sin que de tal hecho haya de colegirse el móvil de represalia que se denuncia, dado que dichas Entidades realizaron actividad probatoria eficaz para demostrar que los hechos imputados en la comunicación de despido acaecieron en la realidad».

3. Estima el recurrente que las mencionadas Sentencias de la

Magistratura de Trabajo núm. 27 y del Tribunal Supremo vulneran el art. 24.1 C.E. y la doctrina y finalidad de la jurisprudencia elaborada por este Tribunal desde la Sentencia 36/1981. Se aduce, en síntesis, que, al haberse invocado la existencia de despido discriminatorio y haberse acreditado la existencia de hechos de los que resulta una presunción o apariencia de discriminación, las Entidades demandadas venían obligadas a probar la existencia de causas de «gravedad suficiente» que justificase la sanción impuesta. Por el contrario, los órganos judiciales han eximido injustificadamente a la Entidad demandada de la necesidad de acreditar en juicio la existencia de una causa razonable y grave para despedir. Expone los indicios que a su juicio permiten deducir la maniobra de ocultamiento o maquillaje del despido y, entre ellos, destaca la diferencia de fechas en que la Empresa imputa al trabajador haber utilizado impresos de Caja de Madrid (1985) y en la que sanciona (1987), tras el anterior juicio en el que el trabajador aportó dichos impresos.

En virtud de lo expuesto, solicita de este Tribunal que declare el despido radicalmente nulo y reconozca el derecho del demandante a no sufrir discriminación por razón de haber accionado contra la Empresa en demanda de derechos que estimaba le correspondían y, en consecuencia, que sea admitido por la Empresa.

4. Por providencia de 22 de mayo de 1989, la Sección Primera (Sala Primera) acordó conceder al recurrente un plazo de diez días para que dentro del mismo presentara copia de las Sentencias impugnadas.

5. Mediante providencia de 2 de octubre de 1989, la Sección acordó conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo para que alegasen en relación con el posible motivo de inadmisión, consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido constitucional, así como requerir a la representación procesal del recurrente para que acreditase la fecha de notificación por el Tribunal Supremo de la Sentencia recurrida.

6. El Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 19 de octubre de 1989, interesando de este Tribunal la inadmisión del recurso por la señalada carencia manifiesta de contenido constitucional. Sucintamente señala que, aunque se aceptasen por vía de hipótesis la queja del recurrente de que su despido ha tenido por causa una represalia del empresario contra su persona debido a otro pleito anterior, ello no supone lesión de derecho fundamental alguno. De admitirse esto habría que llegar a la conclusión de que todo despido producido por móvil torpe es discriminatorio o afecta algún derecho fundamental, lo cual no es así. Como afirma la STC 34/1984, el despido puede obedecer a móvil ilícito pero ello no significa que haya de ser discriminatorio. De otra parte, añade el Ministerio Fiscal que tampoco se aprecia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que la demanda denuncia, porque la sola lectura de la Sentencia impugnada excluye con sus fundados razonamientos esa pretensión. Por tanto, al no afectar en el caso presente la decisión del empresario a un derecho fundamental, sobre cualquier exposición sobre inversión de la carga de la prueba y sobre la pretensión de nulidad del despido.

7. Con fecha 19 de octubre de 1989, la Procuradora de los Tribunales doña Sara Gutiérrez Lorenzo, presentó en nombre del recurrente escrito en el que, después de recoger doctrina de este Tribunal sobre el criterio de la carga de la prueba en los despidos discriminatorios, y afirmar que la Sentencia impugnada ha aplicado indebidamente dicha doctrina, se solicita la admisión a trámite de la demanda de amparo.

8. Con fecha 30 de octubre de 1989, la Sección tuvo por recibidos

los precedentes escritos del Ministerio Fiscal y de la representación del recurrente, y concedió un nuevo plazo de diez días a la representación del recurrente a fin de que, dentro del mismo, acreditase fehacientemente la fecha de notificación de la Sentencia impugnada, advirtiéndole que de no verificarlo, se podría acordar la inadmisión del recurso.

9. El 6 de noviembre de 1989 la representación del recurrente presentó escrito al que adjuntó testimonio expedido por el Secretario de la Sala de lo Social del TS de la fotocopia del acuse de recibo que fue hecho a la persona del Letrado Sr. Laria Rajner el día 11 de abril de 1989, quien representó y asistió al ahora solicitante de amparo en el recurso de casación formalizado ante el TS y quien asiste técnicamente al mismo en el presente recurso de amparo.

10. Mediante Auto de 12 de febrero de 1990, la Sección acordó la inadmisión del presente recurso de amparo y el archivo de las actuaciones por concurrir el motivo de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), concretamente la expiración del plazo de veinte días previsto en el art. 44.2 de dicha Ley, pues tomó como día a quo el 11 de abril de 1989, fecha de notificación de la Sentencia, tal como acredita el testimonio expedido por el Secretario de la Sala de lo Social del TS, cuando se presentó la demanda en este Tribunal el 9 de mayo de 1989, había transcurrido el referido plazo.

11. Con fecha 26 de febrero la representación del recurrente presentó en este Tribunal escrito en el que manifestaba que en la apreciación de las circunstancias fácticas que dieron lugar a la resolución de inadmisión se produjo un lamentable error de tipo material, que por su evidencia y notoriedad podría motivar a este Tribunal a que, en ejercicio de las amplias facultades que le concede el art. 94 de la LOTIC, actuando de oficio, procediera a su subsanación. En dicho escrito ponía de manifiesto el recurrente que, según se observa en el sello de salida del Tribunal Supremo, la fecha de la misma es el 17 de abril de 1989, por lo tanto, en ningún caso podría haber sido notificada el día 11. Por ello suplica que en ejercicio de las facultades del art. 94 LOTIC el Tribunal adopte las providencias que considere más adecuadas para la subsanación de los defectos denunciados.

12. La Sección, mediante Auto de 12 de marzo de 1990, acordó, a la vista del error material manifiesto en que había incurrido y, conforme a lo establecido en el art. 267 L.O.P.J., aplicable al ámbito constitucional por disposición del art. 80 de la LOTIC, subsanar el error material padecido, estimar que el recurso de amparo se interpuso dentro del plazo de veinte días establecido en el art. 44.2 LOTIC, y, en consecuencia, dejar sin efecto el Auto dictado de fecha 12 de febrero de 1990 y admitir a trámite la demanda formulada por la representación del recurrente. En el mismo Auto se requería al Juzgado de lo Social núm. 27 de Madrid y a la Sala de lo Social del TS para que en el plazo de diez días remitiesen respectivamente testimonio de las actuaciones, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en el mencionado procedimiento para que comparecieran en el plazo de diez días en el proceso constitucional.

13. Por providencia de 23 de abril de 1990, la Sección acordó tener por personados a los Procuradores don Juan Torrecilla Jiménez y don Florencio Aráez Martínez, en nombre de la Comisión de Obras Sociales de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad y de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, respectivamente, así como dar vista de las actuaciones del presente recurso por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a los Procuradores Sra. Gutiérrez Lorenzo y Sres. Torrecilla Jiménez y Aráez Martínez, para que formularan alegaciones.

14. En escrito registrado en este Tribunal el 21 de marzo de 1990, el Ministerio Fiscal, después de resumir sucintamente los hechos y recordar la doctrina de este Tribunal contenida en las SSTC 114/1989, 34/1984, a propósito del despido discriminatorio y la igualdad en las relaciones laborales, señala que, ante la queja del recurrente de que su despido ha tenido por causa una represalia del empresario contra su persona debido a otro pleito mantenido con anterioridad entre ambos, corresponde, según la referida doctrina constitucional, al empresario probar que el despido tuvo por causa algo ajeno a toda represalia, a toda discriminación, y a los Tribunales apreciar si, de acuerdo con esa prueba, efectivamente aparece acreditada la causa del despido, aunque sea improcedente, y esa causa nada tiene que ver con represalias o discriminación. Particularmente el Ministerio Fiscal considera que ha existido, en este caso, prueba suficiente que justifica la consideración hecha por el Tribunal Supremo de que la causa de despido fue realmente el uso indebido por el trabajador de documentos a los que tuvo acceso por razón de su cargo pero que no podía ni debía haber utilizado. Ello se deduce, a su juicio, de los hechos probados de las Sentencias y, también, de las actuaciones, en las que figuran como prueba fotocopias de los citados documentos, y, asimismo del hecho de que el despido tuviera lugar el 25 de mayo de 1987, mientras que la demanda que presentó el trabajador en reclamación de sus derechos lo fuera el 22 de diciembre de 1986, bastantes meses antes, que excluyen todo propósito de represalia. En estas circunstancias, entiende que no puede defenderse que la inversión de la carga de la prueba no se ha cumplido. Para los órganos jurisdiccionales se ha probado que el despido obedeció a una causa concreta y que esa causa no fue la de represallar o discriminar. Es verdad que en el asunto que examinamos, los Tribunales declararon improcedente el despido no por considerar inexistente la causa alegada, sino por entender que debía admitir la prescripción de la misma, pero ello no impide, a la vista de las resoluciones que se impugnan, comprobar que la causa de despido del empresario quedó constatada y definida. Excluida, pues, la duda sobre la prueba por el empresario de la causa de despido, el Ministerio Fiscal estima que procede la denegación del amparo.

15. La representación del recurrente insiste en su escrito de alegaciones, a la luz de la STC 114/1989 aparecida con posterioridad a la demanda de amparo, en las razones aducidas en el escrito de demanda. Reitera que para la aplicación correcta de la doctrina del Tribunal Constitucional no basta con afirmar que los hechos tuvieron realidad histórica, sino que hay que considerar que tales hechos fueron los causantes del despido, es decir, que han tenido gravedad o trascendencia suficiente para producir dicha sanción, ajena a un propósito discriminatorio o de represalia. En el concreto caso examinado cree que la imputación que se hace al recurrente es intrascendente y extravagante, teniendo en cuenta que lo único que se le imputa es haber utilizado un año y medio antes unos impresos para solicitar el período de disfrute de sus vacaciones, que son los que la misma Empresa ponía a su disposición y se utilizaban habitualmente en las comunicaciones internas entre las partes. Si para aventar la sospecha de la discriminación es suficiente -como declara la Sentencia impugnada- el probar que los hechos imputados en la comunicación de despido acaecieron en la realidad, razona el representante del recurrente que hasta el estomudo de un trabajador acreditado serviría para eludir las consecuencias de la nulidad radical. Así, afirma que el empresario no acreditó la existencia de hechos causantes del despido que razonablemente pudieran entenderse como ajenos a todo propósito discriminatorio y que, por tanto, el juzgador debió declarar discriminatorio el despido del trabajador, y al no hacerlo así, vulneró el derecho fundamental del recurrente a no sufrir represalias por el hecho de haber demandado la tutela efectiva de los Tribunales (art. 24.1 C.E.).

16. Con fecha 21 de mayo de 1990, el Procurador de los Tribunales don Juan Torrecilla Jiménez, en nombre y representación de la Comisión de Obras Sociales de Caja Madrid, presentó su escrito de alegaciones adhiriéndose a las alegaciones formuladas por la otra parte recurrida, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

17. En la misma fecha (21 de mayo) tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito presentado por el Procurador don Florencio Aráez Martínez, en representación de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, en el que hace las alegaciones que a continuación resumimos: a) los hechos probados en ningún momento fueron impugnados de contrario a través del recurso de casación interpuesto en su día; b) la Comisión de Obra Benéfica Social despidió al actor por la sustracción de determinados documentos y la manipulación de los mismos y no por el ejercicio de ningún tipo de acción, la causa consistió pues, en el abuso de confianza de haber manipulado dichos documentos. Puede comprobarse que los documentos incorporados a autos no fueron simples impresos, sino documentos fabricados por el recurrente que le permitieron acreditar que era empleado de la Caja de Madrid y no de la Comisión de Obras Sociales como desde hacía tiempo figuraba en sus nóminas; c) el Tribunal Supremo no está denegando o interpretando erróneamente el principio de inversión de la carga de la prueba fijado por la doctrina constitucional, sino que está declarando que se realizó actividad probatoria y que los hechos acaecieron en la realidad. Cualquier interpretación o tesis que se oponga a este razonamiento sin realizar la correspondiente revisión de los hechos, supondría una sustitución de la labor de los Tribunales de orden jurisdiccional, sin tener en cuenta la función interpretativa atribuida a Jueces y Magistrados; d) los documentos que permitieron al actor accionar ante los Tribunales fueron legítimamente obtenidos, y no existió inocencia en la manipulación de los documentos que la demandada únicamente pudo conocerlos en el momento en que fueron presentados en el acto de juicio. Finalmente, alega que no puede obtener amparo quien hace uso ilegítimo no de la reclamación judicial sino de los mecanismos para fundamentar la misma.

Por todo ello, suplica a este Tribunal que deniegue el amparo solicitado y declare la no vulneración del derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

18. Mediante providencia de 8 de abril de 1991, la Sección tuvo por personado y parte al Procurador don Florencio Aráez Martínez, en nombre y representación de la Comisión de Obras Sociales de la Caja de Madrid en sustitución de su compañero Sr. Torrecilla Jiménez.

19. Por providencia de 12 de enero de 1993 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan en el presente recurso de amparo las Sentencias dictadas por la Magistratura de Trabajo núm. 27 de Madrid, de fecha 22 de julio de 1987, y por la Sala Sexta del Tribunal Supremo el 21 de marzo de 1989, que declararon improcedente la sanción de despido impuesta al trabajador, hoy recurrente en amparo, por la Comisión de Obras Sociales de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid y por esta misma Caja de Ahorros, que fueron demandadas en el pleito sobre despido radicalmente nulo que contra ambas entidades había interpuesto el trabajador.

Funda el recurrente su demanda de amparo en la reiterada doctrina de este Tribunal que, desde la STC 38/1981, viene sosteniendo que el despido debe ser declarado radicalmente nulo y no simplemente improcedente, cuando la causa real del mismo es,

como a juicio del recurrente ocurre en el presente caso, no la invocada en la comunicación del despido, sino otra que por vulnerar derechos fundamentales del trabajador, se encuadre con la que es objeto de notificación. El derecho fundamental invocado en este caso como causante realmente del despido, es el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24 de la Constitución y que, como en él se dice, corresponde a todas las personas. Para el recurrente en amparo, el despido que declaran improcedente las Sentencias recurridas ha debido ser declarado radicalmente nulo porque obedece al hecho de que el trabajador despedido había seguido contra las mismas demandadas un procedimiento anterior, tramitado ante la Magistratura de Trabajo núm. 26 de Madrid, en el que solicitaba su condición de trabajador de plantilla de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid y no de la Entidad Comisión de Obras Sociales de la referida Caja, en cuyo Departamento de Cultura prestaba sus servicios. El despido se debe, pues, según el recurrente, al hecho de haber ejercitado frente a las demandadas y para la declaración de un derecho que creía asistirle, la reclamación judicial que autoriza como derecho fundamental el art. 24 de la Constitución y, de ahí, que considere vulnerado este derecho.

2. Planteada así la cuestión debatida en el presente recurso, es preciso señalar para su correcta solución las siguientes circunstancias que concurren en este caso:

a) El ahora recurrente en amparo, que prestaba sus servicios en el Aula de Cultura del Departamento de Obras Sociales de la Caja de Madrid, interpuso demanda contra el citado Departamento y la propia Caja en solicitud de que se le reconociera la condición de trabajador de la Caja porque el Departamento de Cultura no tenía personalidad jurídica distinta a la misma y, por tanto, debía ser considerado a todos los efectos como empleado de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. En el acto del juicio celebrado el 26 de febrero de 1987 ante la Magistratura de Trabajo núm. 26 de Madrid, el actor aportó documentación y notas internas entre él y la Caja, utilizando impresos propios de ésta que eran ajenos al Aula de Cultura donde prestaba servicios, pero que tuvo acceso a los mismos por el puesto de confianza que desempeñaba en el Aula y que tenía su domicilio en un edificio en el que también tenía oficinas la Caja.

b) El 25 de mayo de 1987, el Jefe del Departamento de Obras Sociales notificó el despido al actual recurrente en amparo, imputándole la comisión de acciones fraudulentas y contrarias a la buena fe contractual -la utilización maliciosa de impresos y documentos-, presentando el trabajador demanda en la que pedía, con carácter principal, la nulidad radical del despido con base en la STC 38/1981, por entender que el despido lesionaba su derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el art. 24.1 de la Constitución. Subsidiariamente solicitó que el despido fuera declarado improcedente por estar prescritas las faltas imputadas y por no tener entidad para producir tan importante sanción.

c) La Magistratura de Trabajo núm. 27 de Madrid, que conoció del procedimiento de despido, dictó Sentencia el 22 de julio de 1987 por la que, sin calificar los hechos imputados al trabajador, declaró improcedente el despido por extimar la prescripción por él alegada, dado que habían transcurrido más de noventa días desde la comisión de los hechos hasta la notificación del despido. En la Sentencia se decía que no procedía declarar el despido radicalmente nulo, al no constar «que la verdadera causa del mismo fuera utilizarlo como medio de represalia contra el demandante por haber reclamado judicialmente los derechos objeto de la pretensión formulada ante la Magistratura de Trabajo núm. 26», añadiendo que esta finalidad de represalia no podía presumirse «de la conducta de las demandadas, apareciendo como razonable en el campo de la hipótesis, que la de-

clación de despedir viniera dada por esa falta de confianza alegada por el Departamento de Obras Sociales demandado.»

d) Interpuesto por el actor recurso de casación ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo contra la Sentencia de instancia, el recurso fue desestimado por Sentencia de 21 de marzo de 1989. El Tribunal Supremo, después de citar las Sentencias de este Tribunal sobre el despido radicalmente nulo por vulnerar derechos fundamentales del trabajador, en este caso el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que ampara el art. 24.1 de la Constitución y de hacer referencia a la inversión de la carga de la prueba que en tales supuestos se produce, rechaza el único motivo del recurso que por infracción del citado precepto constitucional se invocaba, por entender que del hecho de haber ejercitado el actor otra acción judicial contra las demandadas, no podía colegirse la imputación de represalia alegada, toda vez que las Entidades demandadas «realizaron actividad probatoria eficaz para demostrar que los hechos imputados en la comunicación de despido acaecieron en la realidad», añadiendo la Sentencia como conclusión final que «el torpe móvil que se aduce no ha sido acreditado ni es deducible de los hechos que sí lo han sido; por el contrario -añade la Sentencia-, las demandadas han realizado actividad probatoria que excluye el mismo». En virtud de estos hechos y con base en los razonamientos jurídicos que se exponen, el Tribunal Supremo confirma la Sentencia de instancia y, por tanto, declara improcedente el despido del trabajador.

3. Es claro, y en ello están conformes las partes y las Sentencias impugnadas, que si la causa del despido del trabajador hubiera sido realmente una reacción de las demandadas por el hecho de haber ejercitado una acción judicial tendiente al reconocimiento de unos derechos de los que se creía asistido, la calificación de tal sanción sería la de radicalmente nula, como se sostiene en la demanda con apoyo en la reiterada jurisprudencia de este Tribunal que en ella se invoca y que, desde la STC 38/1981, viene sosteniendo la nulidad radical de los despidos discriminatorios o atentatorios de un derecho fundamental. Así por ejemplo, tal calificación mereció un despido vulnerador del derecho a la libertad de expresión consagrado en el art. 20.1, a), de la Constitución (STC 88/1985), o el que se produjo por el ejercicio de alguna de las facultades que integran la libertad sindical con vulneración, por tanto, de este derecho fundamental reconocido por el art. 28.1 (STC 104/1987). Igual calificación merecería el producido por el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los Jueces y Tribunales en defensa de derechos o intereses legítimos. En este supuesto, además, la prohibición del despido como respuesta al ejercicio por el trabajador de la tutela de sus derechos se desprende también del art. 5, c), del Convenio núm. 158 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por España («Boletín Oficial del Estado» de 29 de junio de 1985), que expresamente excluye de las causas válidas de extinción del contrato de trabajo «el haber planteado una queja o participado en un procedimiento entablado contra un empleado por supuestas violaciones de leyes o reglamentos o haber presentado un recurso ante las autoridades administrativas competentes». Y también, finalmente, el despido producido como represalia supondría el desconocimiento o la vulneración del derecho básico que ostentan los trabajadores, conforme al art. 4.2, g), del Estatuto de los Trabajadores, que configura como tal «el ejercicio individual de las acciones derivadas de su contrato de trabajo».

Desde esta perspectiva, represaliar a un trabajador con el despido por haber intentado el ejercicio de la acción judicial, representa una conducta vulneradora de la tutela judicial efectiva, que habrá de ser sancionada por los Tribunales con la nulidad radical de tal medida.

4. Ahora bien, como señala el recurrente en las Sentencias que

cita, este Tribunal viene declarando que cuando se invoque por el trabajador que un despido es discriminatorio o lesivo de cualquier derecho fundamental, aportando para ello indicios que generen una razonable sospecha, apariencia o presunción en favor del alegato discriminatorio, incumbe al empresario la prueba de la existencia de un motivo razonable del despido (SSTC 38/1981, 55/1983, 104/1987, 114/1989, 135/1990 y 21/1992). No se impone al empresario que pruebe la no discriminación o la no lesión del derecho fundamental, sino que acredite la existencia de los hechos motivadores de la decisión extintiva, así como su entidad desde el punto de vista de la medida disciplinaria adoptada. Dicha entidad ha de ser interpretada no en el sentido de que la actividad o comportamiento irregular del trabajador tenga que configurar un incumplimiento pleno y total, susceptible de alcanzar la sanción de despido, sino en el de que tenga base real y ofrezca suficiente consistencia, en el bien entendido que no cualquier motivo sirve para justificar el despido, porque, de lo contrario, el empresario podría muy bien encubrir un despido discriminatorio bajo el pretexto de pequeños incumplimientos contractuales. La decisión empresarial será, así, válida, aun cuando sin completar los requisitos para aplicar la potestad sancionadora en su grado máximo, se presenta ajena a todo móvil discriminatorio o atentatorio de un derecho fundamental.

Este Tribunal en dos ocasiones, al menos, no ha declarado nula sino improcedente la decisión extintiva, aun concurriendo la sospecha de que la decisión empresarial tuvo un móvil atentatorio de derecho fundamental y pese a que las razones no eran suficientes para adoptar legítimamente la decisión extintiva. Así en la STC 21/1992 en que se consideró que el empresario había alcanzado a probar, frente a los indicios de lesión de libertad sindical, que la causa alegada, concretamente la reiterada impuntualidad del trabajador, pese a que estaba tipificada como falta leve en la ordenanza laboral, constituía una causa real, seria y suficiente de la medida extintiva adoptada, e igualmente, en la STC 135/1990 en que, aun cuando la causa extintiva alegada -la desobediencia de la trabajadora- estaba justificada y por ello resultaba improcedente la medida sancionadora, se estimó, sin embargo, que concurría una causa legal y seria susceptible de calificar como de razonable por sí mismo el despido efectuado. En consecuencia, cuando se ventila un despido «pluricausal», en el que confluyen, una causa, fondo o panorama discriminatorio, y otros eventuales motivos concomitantes de justificación, es válido para excluir que el mismo pueda considerarse discriminatorio o contrario a los derechos fundamentales que el empresario acredite que la causa alegada tiene una justificación objetiva y razonable que, con independencia de que merezca la calificación de procedente, permita excluir cualquier propósito discriminatorio o contrario al derecho fundamental invocado.

Subsiste, no obstante, la carga probatoria anteriormente señalada para el empresario, de que los hechos motivadores de la decisión extintiva, cuando no está plenamente justificado el despido, obedezcan a motivos extraños a todo propósito atentatorio contra el derecho fundamental en cuestión. En otras palabras, en aquellos casos en que la trascendencia disciplinaria es susceptible de

distinta valoración, el empresario ha de probar, tanto que su medida es razonable y objetiva, como que no encubre una conducta contraria a un derecho fundamental, debiendo alcanzar necesariamente dicho resultado probatorio, sin que baste el intentario.

5. Por aplicación de la doctrina que acabamos de exponer relativa a la inversión de la carga de la prueba y a la necesidad de que el demandado acredite que la medida disciplinaria adoptada no obedece a una causa torpe, vulneradora de derechos fundamentales, hemos de concluir que en el presente caso, dadas las afirmaciones que sobre estos extremos se hacen en las resoluciones impugnadas, que han quedado recogidas en el fundamento jurídico 2 [apartados c) y d)], procede la desestimación del recurso.

El recurso de amparo, como tantas veces ha declarado este Tribunal, no es una nueva instancia revisora de los hechos afirmados por los órganos judiciales, sino que, salvo casos excepcionales en que éstos sean irrazonables, arbitrarios o carentes de todo apoyo en las actuaciones judiciales, la apreciación y valoración de los mismos corresponde a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, de forma exclusiva y excluyente, les atribuye el art. 117.3 de la Constitución. De ahí que en nuestra Ley Orgánica [art. 44.1. b)] se exija, cuando se trata del recurso de amparo interpuesto contra resoluciones judiciales, que «la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquéllas se produjeron acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional».

Pues bien, por aplicación de este precepto y afirmado por la Sentencia del Tribunal Supremo aquí recurrida, que las demandas «realizaron actividad probatoria eficaz para demostrar que los hechos imputados en la comunicación de despido acaecieron en la realidad», y que dicha prueba «excluye el torpe móvil» aducido por el recurrente, es preciso llegar a la conclusión desestimatoria del amparo. Lo contrario supondría que este Tribunal supliría las conclusiones fácticas afirmadas por el Tribunal Supremo que, por ser razonables y encontrar su apoyo en las actuaciones judiciales, no pueden ser revisadas por este Tribunal sin invadir las competencias propias de los órganos judiciales y, concretamente, las que corresponden al Tribunal Supremo.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Fernando Bellido Gómez.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1993, de 18 de enero

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Obra social. Despido. Despido nulo radical. Despido improcedente. Causa. Pluralidad de causas.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo contra la sentencia de la Magistratura de Trabajo número 27 de Madrid de 22 de julio de 1987, que estimó la improcedencia del despido del recurrente por parte del Departamento de Obras Sociales de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, entendiendo que no procedía declarar el despido radicalmente nulo por no haberse efectuado el mismo en represalia por anterior reclamación judicial de otros derechos y contra la sentencia de la Sala Sexta del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1989, que confirma la anterior, ya que estima que si efectivamente el despido recurrido ante la jurisdicción social hubiera obedecido a móvil de represalia si se hubiera lesionado derecho fundamental del trabajador, si bien tal extremo no se ha acreditado.

B) Antecedentes

El recurrente en amparo entiende que las sentencias impugnadas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva, así como la doctrina constitucional en materia de despido discriminatorio, ya que habiéndose invocado el mismo, al considerar que se funda en la intención de represaliarlo como consecuencia de una previa reclamación ante la jurisdicción social, y no en la causa que formalmente se cita y habiéndose acreditado una apariencia de discriminación, la carga de la prueba corresponde a la parte demandada, que ha resultado eximida de esta obligación por los órganos de la jurisdicción social.

El Ministerio Fiscal estima que el recurso manifiestamente carece de contenido constitucional, ya que a lo sumo cabría hablar de un móvil ilícito del despido, sin que por ello éste se configure como discriminatorio, ya que se funda en una causa suficiente, y sin que en modo alguno se haya lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva.

La representación de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, adhiriéndose a sus alegaciones la representación de la Comisión de Obras Sociales de Caja Madrid, considera que los hechos declarados probados por la Magistratura no fueron combatidos en modo alguno en vía de casación, habiendo sido despedido el recurrente en amparo

como consecuencia de la sustracción y manipulación de determinados documentos, y no por el ejercicio de ningún tipo de acción ante los Tribunales, ni en represalia de la misma, por lo que en modo alguno los órganos de la jurisdicción social han desconocido el principio de inversión de carga de la prueba en materia de despido discriminatorio, sino que se limitan a verificar la celebración de la actividad probatoria.

C) Fundamentos jurídicos

Tanto las partes como las sentencias impugnadas coinciden en que si la causa del despido del trabajador hubiera sido una reacción de la parte demandada, por haber ejercitado el recurrente en amparo una acción judicial tendente al reconocimiento de unos derechos de los que se veía asistido, la calificación de tal sanción sería radicalmente nula y además se vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva. En dicho supuesto los Tribunales debieron sancionar con la nulidad radical tal medida.

En el supuesto de existencia de indicios razonables que presuman el despido discriminatorio, es el empresario el que ha de probar la existencia razonable de causa del despido, así como de su entidad desde el punto de vista de la adecuación de la medida, pero no de la no discriminación o no lesión del derecho fundamental. Es decir, han de existir elementos motivadores de su decisión y además éstos han de tener entidad suficiente.

Sin perjuicio de lo anterior se señala que cuando se enjuicia un despido pluricausal en el que confluyen una causa discriminatoria y otros motivos, es válido para excluir que el mismo pueda considerarse discriminatorio o contrario a los derechos fundamentales que el empresario acredite que la causa alegada tiene justificación objetiva y razonable, de modo que, con independencia de que merezca la calificación de procedente, permita excluir cualquier propósito discriminatorio o contrario al derecho fundamental invocado, si bien en este caso no sólo ha de probarse la objetividad de la medida, sino además que la misma no lesiona un derecho fundamental, lo que se ha estimado suficientemente probado por los órganos de la jurisdicción social, sin que tal declaración pueda ser revisada por el Tribunal Constitucional al no tratarse de una nueva instancia revisora.

Sentencia 33/1993, de 1 de febrero.

**Recurso de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencia.
Ley 6/1989 de Cataluña en cuanto añade un párrafo cuarto al apartado b)
del artículo 17 de la Ley 15/1985 de regulación de las Cajas de Ahorros
y Decreto 190/1989 de aprobación de las normas reguladoras
de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento
de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros.
Acuerdos de las Corporaciones Locales fundadoras de Cajas de Ahorros
que designen consejeros de las mismas (BOE 24 febrero 1993) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número 1.762/1989, interpuesto por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, en cuanto añade un párrafo cuarto al apartado b) del art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de regulación de las Cajas de Ahorros, recurso en el que han sido parte el Parlamento de Cataluña, representado por el Abogado don Josep M. Portabella i d'Alós, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Josep Maria Bosch i Bessa; y en el conflicto positivo de competencia número 2.415/1989, acumulado a aquel recurso, planteado por el Gobierno de la Nación contra el art. 18.2 de las normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros aprobadas por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 190/1989, de 1 de agosto, en el que ha sido parte el mismo, representado por el mencionado Letrado. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 21 de agosto de 1989, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, en lo que hace referencia al párrafo cuarto que añade al apartado b) del art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de regulación de las Cajas de Ahorros, con invocación expresa del art. 161.2 C.E.

El precepto impugnado dispone que «los Acuerdos del Pleno de las Corporaciones Locales fundadoras (de Cajas de Ahorros) que designen a los consejeros generales (de las Cajas) que les correspondan deberán tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho que, en ningún caso, podrá ser inferior a la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación». A juicio del Abogado del Estado este precepto vulnera la normativa básica estatal sobre régimen local (art. 149.1.18 C.E.), pues el art. 47.2 de la Ley de Bases del Régimen Local (L.R.L.) prevé la misma mayoría reforzada a que alude el precepto impugnado para los Acuerdos de las Corporaciones Locales en las

siguientes materias: a) creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales; b) creación, modificación y supresión de las Entidades a que se refiere el art. 45 L.B.R.L.; c) aprobación de la delimitación del término municipal; d) alteración del nombre y de la capitalidad del municipio. Para el Abogado del Estado esta enumeración no puede ser ampliada por las Comunidades Autónomas, ahí la inconstitucionalidad del precepto recurrido. A mayor abundamiento se recalca el carácter básico, formal y materialmente, del art. 47.2 L.B.R.L., pues atañe a un aspecto esencial del funcionamiento y régimen de Acuerdos de las Corporaciones Locales, como es el juego de las mayorías, alega que la normativa automática sectorial sobre Cajas de Ahorros no puede infringir aquella normativa básica, y recuerda que la STC 49/1988, declaró básico el art. 5 de la Ley 31/1985, de órganos rectores de las Cajas de Ahorros, que atribuye a las entidades fundadoras de las Cajas la facultad de nombrar directamente sus representantes en las Cajas, «entendiendo por nombramiento directo el que se lleva a cabo por los fundadores sin que pueda mediar una normativa estatal o comunitaria que imponga o condicione la forma de proceder a ese nombramiento». Por todo lo cual, solicita el Abogado del Estado que se declare inconstitucional y nulo el precepto recurrido, y se suspenda su vigencia.

2. Admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad y acordada la suspensión de la vigencia de la norma impugnada, conforme al art. 161.2 C.E., el representante del Parlamento de Cataluña se opuso al mismo formulando, con fecha 20 de septiembre de 1989, las alegaciones que a continuación se resumen.

No se niega que el art. 47.2 L.B.R.L. sea básico y básicos son los supuestos de mayoría reforzada para la adopción de Acuerdos de las Corporaciones Locales que prevé. Pero eso no quiere decir que no pueda la legislación autonómica, en virtud de la competencia exclusiva de la Comunidad de Cataluña sobre Cajas de Ahorros (art. 12.1.6 del E.A.C.) y sobre el régimen local (art. 9.8 del E.A.C.), añadir otros supuestos en que se exija la misma mayoría, ya que las bases son sólo un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede establecer, en defensa de su propio interés general, las peculiaridades que convenga; y porque no puede entenderse que el art. 47.2 L.B.R.L. excluya tales añadidos. En cuanto a la cita de la STC 49/1988, que hace el Abogado del Estado, lo único que exige es que el nombramiento de los consejeros de las Cajas en representación de las entidades fundadoras se realice de modo directo, es decir, sin intermediarios o compromisarios, pero nada dice acerca de la mayoría requerida para acordar esos nombramientos. Por todo ello, se solicita la desestimación del recurso.

3. Con fecha 4 de octubre de 1989, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, contestó a la demanda con los siguientes argumentos:

(1) Corrección de errores BOE 5 mayo 1993.

La competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para aprobar el precepto impugnado se enmarca tanto en las que le corresponden en materia de régimen local (art. 9.8 del E.A.C.), como en materia de Cajas de Ahorros (art. 12.16 del E.A.C.). En relación con esta última materia, la STC 46/1988, consideró que las Comunidades Autónomas competentes sobre ella podían prever la existencia de procedimientos de elección de los consejeros generales de las Cajas distintos de los fijados en la Ley estatal 31/1985, de órganos rectores de las Cajas de Ahorros, por no tener el procedimiento en ella fijado carácter básico. De hecho, esa misma Ley estatal remite en su art. 3.1 a la legislación de desarrollo la determinación del procedimiento de elección de los representantes de las Corporaciones Municipales en las Cajas. Esto es lo que hace el precepto impugnado por relación a los representantes de las entidades fundadoras. Por lo demás, es claro que las normas básicas no pueden impedir que las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en una materia establezcan, si lo estiman oportuno, nuevas normas o condiciones no establecidas en aquéllas. Lo único que la legislación autonómica no puede hacer, según la STC 49/1988, es mediatizar o condicionar la elección directa de los representantes de las entidades fundadoras. En cuanto al límite que establece el art. 47.2 L.B.R.L., que tiene carácter básico, no se puede considerar que el listado de supuestos para los que exige la mayoría cualificada que regula sea exhaustivo y no pueda ampliarse por la legislación autonómica, pues, si así fuera, ese precepto básico habría agotado la regulación del tema y dejaría vacía de contenido la competencia autonómica de desarrollo normativo. De hecho, el art. 47.3 L.B.R.L., también básico, permite expresamente [apartado m)] que la Ley regule otros supuestos distintos a los allí contemplados en que se requiera el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones Locales, por lo que no se ve por qué la Ley no puede completar aquellos casos en que se exige además la mayoría de dos tercios del número de hecho de esos miembros. Y así, por ejemplo, la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en su art. 112.3, introduce otros supuestos no previstos en el art. 47.3 L.B.R.L. En consecuencia, se solicita la desestimación del recurso.

4. Por Auto de 30 de enero de 1990, tras oír a las partes, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó levantar la suspensión de la vigencia del precepto recurrido.

5. Mediante escrito de 4 de diciembre de 1989, el Abogado del Estado planteó conflicto positivo de competencia en relación con el art. 18.2 de las Normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, aprobadas por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 190/1989, de 1 de agosto, con invocación expresa del art. 161.2 C.E. El art. 18.2 impugnado viene a reproducir la exigencia de mayoría cualificada de dos tercios partes del número de hecho y no inferior a la mayoría absoluta de los miembros de las Corporaciones Locales fundadoras para designar sus representantes en las Cajas de Ahorros, que ya establece el art. 17 b) de la Ley catalana 15/1985, modificado por la Ley 6/1989, del Parlamento de Cataluña. En consecuencia, el Abogado del Estado reitera las alegaciones que expresa en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra este precepto legal y solicita la anulación de la norma objeto del conflicto y la declaración de que la competencia controvertida corresponde al Estado, así como la acumulación del conflicto positivo de competencia al recurso de inconstitucionalidad 1.762/89.

6. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 2.415/1989 y suspendida la vigencia del art. 18.2 de las Normas aprobadas por el Decreto 190/1989, de la Generalidad de Cataluña,

por providencia de 11 de diciembre de 1989, el Abogado de la misma presentó sus alegaciones el 28 de enero de 1990, oponiéndose a la pretensión principal del Abogado del Estado. Reitera en ellas exactamente los argumentos en que fundaba su contestación al recurso de inconstitucionalidad 1.762/1989 y solicita que se declare la validez del precepto impugnado y que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad, así como que se acuerde la acumulación con el citado recurso de inconstitucionalidad.

7. Por Auto de 27 de febrero de 1990, el Pleno del Tribunal Constitucional, tras oír también al representante del Parlamento de Cataluña, que manifestó no oponerse a ello, acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 2.415/1989 al recurso de inconstitucionalidad número 1.762/1989.

8. Por Autos de 30 de enero y de 13 de marzo de 1990 y tras oír a las partes, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, respectivamente, levantar la suspensión del art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 5 de mayo, en cuanto añade un nuevo párrafo al art. 17 b) de la Ley 15/1985, y del art. 18.2 de las Normas aprobadas por el Decreto 190/1989, de la Generalidad de Cataluña.

9. Por providencia de 26 de enero de 1993, se fijó para votación y fallo de la presente Sentencia el día 28 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los presentes recursos de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencia acumulados tienen por objeto la impugnación de los preceptos, uno de rango legal y otro de rango reglamentario, de idéntico contenido. Ambos exigen el voto favorable de las dos tercios partes del número de hecho de miembros de la Corporación Local fundadora de una Caja de Ahorros, en ningún caso inferior a la mayoría absoluta del número legal de esos miembros, para la designación de los consejeros generales de la Caja que le corresponde nombrar. Y ambos son impugnados por el mismo motivo, esto es, sustancialmente, por infringir el precepto de carácter básico contenido en el art. 47.2 de la L.B.R.L., que no prevé ese supuesto entre aquéllos para los que impone la citada mayoría cualificada. A este motivo esencial se añade por el Abogado del Estado que la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre la normativa no básica en materia de Cajas de Ahorros no puede extenderse a regular los procedimientos de designación de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas por los fundadores, ya que tal designación corresponde directamente a éstos, sin ningún condicionamiento, de acuerdo a lo afirmado por la STC 49/1988 (fundamento jurídico 20).

Los representantes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña rechazan esta última alegación, pues consideran que la competencia «exclusiva» que, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», atribuye a su Comunidad Autónoma el art. 12.1.6 del E.A.C., le facultan para proceder a una regulación semejante. Por otra parte, reconocen que los preceptos impugnados inciden en la normativa sobre el régimen local y no discuten que el art. 47.2 de la L.B.R.L. tenga carácter básico. Sin embargo, entienden que este precepto de la L.B.R.L. no establece con carácter exhaustivo y tasado los supuestos en que se exige, para la adopción de Acuerdos por las Corporaciones Locales, la mayoría de dos tercios de los miembros de hecho no inferior a la mayoría absoluta de su número legal, no podría establecerlo con tal carácter, dada la competencia de la Comunidad Autónoma de Ca-

tañña para completar o complementar esa regulación básica sobre el régimen local, en virtud del art. 9.8 del E.A.C.

No existe discrepancia, pues, sobre los títulos competenciales invocados por el Estado, de regulación de carácter básico, y los invocados por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, aceptándose que en las normas impugnadas concurren y se entrecruzan dos títulos competenciales, los relativos a Régimen Local y a la materia de Cajas de Ahorros. Esta concurrencia de títulos obliga a Cataluña a respetar la normativa básica del Estado en una y otra materia, en cuanto que los preceptos impugnados puedan afectar a una u otra.

Desde esta perspectiva ha de examinarse el tema debatido: si los preceptos autonómicos objeto de los presentes recursos infringen la normativa básica del Estado en materia de Cajas de Ahorros, en concreto el art. 5 de la Ley 31/1985, de Órganos Rectores de Cajas de Ahorros (L.O.R.C.A.) y en materia de Régimen Local, en concreto el art. 47.2 de la L.B.R.L.

2. El art. 5 de la Ley 31/1985, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (L.O.R.C.A.) que regula la representación de la designación de los representantes de las personas o entidades fundadoras de las Cajas, ha sido considerado básico por la STC 49/1988 (fundamento jurídico 20) «entendiendo por nombramiento directo el que se lleva a cabo por los fundadores sin que pueda mediar una normativa estatal o comunitaria que imponga o condicione la forma de proceder a ese nombramiento». Ahora bien, dicho art. 5 tiene carácter general, y no impide que la Entidad fundadora se someta a su vez, en cuanto al régimen de la adopción de acuerdos, a la normativa que, en razón de su naturaleza y carácter le sea aplicable. Por ello si la Entidad fundadora es una entidad local habrá de someterse a la normativa que sobre la adopción de acuerdos establece la legislación de Régimen Local.

Lo que se impide, de acuerdo a la STC 49/1988, es interferirse en ese nombramiento, y no deja de ser significativo que la misma aluda indistintamente a la mediación de una normativa estatal o de la Comunidad Autónoma, considerando básico sólo la no imposición o condicionamiento en la forma de proceder al nombramiento. Pero en la medida en que la entidad fundadora es una Corporación Local y en la correspondiente designación ha de aplicarse la normativa de Régimen Local, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma podrán ejercer sus competencias correspondientes sobre Régimen Local sin que ello suponga imposición o condicionamiento de la forma de proceder al nombramiento contraria a lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 31/1985.

3. Excluida la vulneración por los preceptos autonómicos de esta norma básica del Estado, se ha de examinar si infringe el precepto de carácter básico, condición que no se discute, contenido en el art. 47.2 L.B.R.L. El problema se centra en determinar si la Comunidad Autónoma de Cataluña, en virtud de las competencias que le confiere el art. 9.8 del E.A.C., puede añadir o no otros supuestos en los que se requiere, para la adopción de acuerdos, la mencionada mayoría reforzada de dos tercios del número de hecho de los miembros de las Corporaciones Locales, que representan al menos la mayoría absoluta de su número legal.

Como afirma la STC 32/1982, la garantía constitucional de la autonomía local «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado». Bien es verdad que, como también declaramos en esa Sentencia, «la fijación de estas condiciones bási-

cas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas». Y, desde luego, «no será siempre fácil la determinación de lo que es o haya de entenderse por condiciones básicas». No cabe duda de que esta determinación debe hacerse primordialmente, en función de lo que es esencial para garantizar el modelo de Estado inherente a la configuración de la autonomía local, lo que ha de tomarse en cuenta para interpretar las normas básicas dictadas por el Estado en la materia.

Es evidente que uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al *quorum* y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local. A este respecto, el art. 47 L.B.R.L. ha establecido un sistema acabado de mayorías precisas para la adopción de acuerdos por parte de las Corporaciones Locales en el que la regla general (art. 47.1) es la mayoría simple, completada por dos tipos de mayorías cualificadas, como excepción a dicha regla: Un primer tipo, de mayoría absoluta (art. 47.3), configurado por una relación no cerrada de supuestos, y un segundo tipo, de mayoría de dos tercios, configurado por una relación cerrada limitado a cuatro supuestos, que la Ley relacionada (art. 47.2). De ello resulta que el legislador estatal ha considerado básico el régimen de mayoría relativa en la adopción de acuerdos, como regla general, pero ha dejado al legislador de desarrollo [art. 47.3 m)] la posibilidad de ampliar el número de supuestos en los que la mayoría simple puede ser sustituida por mayoría absoluta, por lo que el legislador autonómico podría disponer la exigencia de mayoría absoluta para determinados acuerdos.

Otro es el caso de la mayoría de dos tercios que el art. 47.2 L.B.R.L. requiere para cuatro supuestos muy singularizados, en los que se ponen en juego aspectos constitutivos de la propia Corporación local o elementos fundamentales de su estructura. Su gravedad y trascendencia explicaría, según el Abogado del Estado, la alteración de la regla general y la exigencia de una mayoría tan reforzada, concebida con carácter rigurosamente excepcional, por lo que la relación de supuestos incluido en dicho precepto operaría como un límite negativo para el legislador autonómico con competencia sobre el Régimen Local, que no podría ampliar a discreción tal listado sin comprometer significativamente al modelo de funcionamiento democrático de las Corporaciones Locales.

Ha de darse la razón al Abogado del Estado ya que el listado de supuestos incluido en el art. 47.2 L.B.R.L. es cerrado y exhaustivo, lo que se deduce no sólo de sus propios términos, sino también de la especial gravedad y trascendencia de los Acuerdos, que explica la exigencia de una mayoría tan reforzada. Es claro que esta forma de alteración de la regla general ha sido establecida por el legislador de las bases con carácter rigurosamente excepcional. De ello cabe inferir que el art. 47.2 no es sólo un límite negativo, que impida al legislador autonómico fijar una mayoría distinta para tales supuestos, sino que constituye también un límite positivo por definir taxativamente los casos en los que excepcionalmente se exige la mayoría de dos tercios de hecho de los miembros de la Corporación.

Establecido en la Ley un *numerus clausus* a tal efecto, cualquier regulación que se separe de dicha previsión y extienda la exigencia de mayorías especiales a otros supuestos entraña un cambio en la concepción de la organización democrática de la institución: implica pasar de una «democracia basada en el juego de las mayorías» a una «democracia de acuerdo», por emplear las expresiones

de la STC 5/1981 (fundamento jurídico 21 A). De este modo, la excepción misma aparece como norma básica y el legislador autonómico no puede ampliar a discreción aquellos listados, si así no fuera podría quedar comprometido el modelo básico legal de funcionamiento democrático de las Corporaciones Locales que, en sus elementos esenciales, es el mismo en todo el territorio del Estado.

Es consecuencia, la fijación por el legislador catalán (y, conforme al mismo, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad) de un nuevo supuesto para el que se exige la referida mayoría cualificada, vulnera la norma básica contenida en el art. 47.2 de la L.B.R.L., lo que conlleva la nulidad de los preceptos que lo infringen.

FALLO

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

Ha decidido

1. Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.762/1989 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el párrafo cuarto del apartado b) del art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de regulación de las Cajas de Ahorros, añadido por el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, y declarar inconstitucional y nulo dicho párrafo cuarto.

2. Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 2.415/1989 planteado por el Gobierno de la Nación frente al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el art. 18.2 de las Normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros aprobadas por Decreto 190/1989, de 1 de agosto, y declarar inconstitucional y nulo dicho precepto, así como que la competencia controvertida corresponde al Estado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1993, de 1 de febrero

Recurso de Inconstitucionalidad. Conflicto positivo de competencia. Corporaciones Locales. Autonomía local. Adopción de acuerdos. Quórum. Mayoría. Representantes de las entidades fundadoras. Representantes de las Entidades Locales.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, en cuanto supone una modificación de la normativa autonómica de la regulación de las Cajas de Ahorros y el conflicto positivo de competencia acumulado planteado por el Gobierno de la Nación contra el artículo 18.2 de las normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros aprobado por Decreto de la Generalidad 190/1989, de 1 de agosto.

B) Antecedentes

Las disposiciones objeto de controversia establecen exigencias de mayoría cualificada de dos terceras partes del número de asistentes de hecho y no inferior a la mayoría absoluta de los miembros de las Corporaciones Locales fundadoras para designar sus representantes en las Cajas de Ahorros.

En relación con el citado precepto el Abogado del Estado estima que el mismo vulnera el art. 149.1.18 de la CE en materia de normativa básica estatal sobre régimen local,

ya que introduce un supuesto que no figura entre la relación que en esta se contiene de acuerdos que exigen la citada mayoría reforzada, señalando igualmente que ningún caso la normativa autonómica sectorial puede infringir la mencionada normativa básica. Igualmente trae a colación la STC 49/1988 para señalar que ni la normativa estatal, ni la autonómica en materia de Cajas de Ahorros puede imponer o condicionar la designación de representantes en éstas por parte de las Entidades fundadoras.

La Administración autonómica estima que en base a los artículos 9.8 y 12.1.6 del EAC, que respectivamente atribuyen competencias a la Comunidad Autónoma sobre Régimen Local y exclusiva sobre Cajas de Ahorros, pueden añadir otros supuestos a los previstos en la legislación estatal como de mayoría reforzada en la adopción de Acuerdos municipales.

C) Fundamentos jurídicos

En relación con la designación de representantes de las entidades fundadoras en las Cajas de Ahorros debe señalarse que las mismas estarán sujetas en cuanto al régimen de adopción de acuerdos a la normativa que le sea de aplicación según su naturaleza, que en el caso de las Entidades Locales será la legislación sobre Régimen Local, sin que el

ejercicio por las Administraciones Territoriales de las competencias que tengan en esta materia puedan considerarse una interferencia de las prescritas por la legislación en materia de órganos rectores de las Cajas de Ahorros.

La regulación estatal sobre la materia puede entenderse básica, ya que tratándose de una cuestión que afecta a la autonomía local, la fijación de principios en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado corresponde a éste, y entre ellos necesariamente están los referentes al quórum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos por los órganos de gobierno.

La citada consideración no excluye la posibilidad de que los supuestos de diferentes mayorías exigibles sean ampliados por la normativa autonómica, salvo en aquellos casos

en los que los mismos aparecen perfectamente singularizados por afectar a elementos constitutivos o fundamentales de la Entidad Local, lo que se estima que ocurre en el caso de los supuestos en que se prevé la mayoría de dos tercios.

La legislación básica estatal reguladora de los supuestos en que se prevé una mayoría cualificada para la adopción de Acuerdos por las Corporaciones Locales tiene, por consiguiente, la consideración tanto de límite negativo que impide al legislador autonómico fijar unas mayorías distintas a las contenidas en la normativa estatal, como de límite positivo en la medida en que define exclusivamente, con el carácter de "numerus clausus", casos en que se exige la mayoría reforzada, y por tanto toda norma autonómica que contravenga tales previsiones estará viciada de inconstitucionalidad.

Sentencia 60/1993, de 18 de febrero. Recursos de inconstitucionalidad. Ley de Cantabria 1/1990 por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria y Ley 8/1991 por la que se modifica la anterior (BOE 22 marzo 1993) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.518/90 y 432/92, acumulados y promovidos por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, de una parte, contra la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria, publicada en el «Boletín Oficial de Cantabria» núm. 9, de 16 de marzo de 1990, y concretamente, contra los arts. 7.1 b) y, por conexión con el mismo, el último inciso del art. 21.2 y el último inciso del primer párrafo del art. 29.2; 15.3; 29.2, segundo párrafo, y Disposición transitoria séptima, y, por otro lado, contra la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de la Asamblea Regional de Cantabria, por la que se modifica la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, publicada en el «Boletín Oficial de Cantabria» núm. 250, de 16 de diciembre de 1991. Han sido partes el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, representada por el Director jurídico regional de la Comunidad, don José Palacio Landábal, y por el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional, don Juan Sáez Bereciartu, y el Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria, don Adolfo Pajares Compostizo. Ha sido Ponente el Presidente don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 16 de junio de 1990, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7.1 b) y por conexión con el mismo, el último inciso del art. 21.2 y el último inciso del primer párrafo del art. 29.2; 15.3; 29.2, segundo párrafo, y Disposición transitoria séptima de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) El Estatuto de Autonomía para Cantabria, en su art. 28.2, establece la competencia de la Comunidad en materia de Cajas de Ahorro, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado». Por su parte, el art. 149.1 atribuye al Estado, en el núm. 11, las «bases de la ordenación de crédito, banca y seguros».

En desarrollo de este precepto constitucional, se ha dictado la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro, y la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de crédito,

habiéndose sido examinada la problemática competencial en relación con la primera de dichas leyes por la STC 49/1988.

El examen de la Ley cántabra arroja importantes incongruencias con la normativa estatal básica desde el punto de vista de un objetivo examen de los textos, ya que no pueden ser viables constitucionalmente aquellas normas autonómicas que alteren extremos esenciales de las normas básicas estatales, quebrando, en tal caso, la seguridad jurídica que exige el art. 9.3 C.E. La posibilidad de realizar una interpretación conforme a la Constitución, integrando la norma autonómica con la norma básica, llega hasta aquellos casos en que ello se puede hacer de una forma razonablemente clara y perceptible con naturalidad por los destinatarios de la norma, pues, cuando sea preciso realizar construcciones extremadamente complejas o existan en la redacción de la norma graves obstáculos para tal integración, el defecto jurídico debe apreciarse como motivo de inconstitucionalidad.

Tales supuestos (contravención directa y alteración insalvable), existen en diversos preceptos de esta Ley.

b) Es evidente que *ictu oculi*, el art. 7.1 b) infringe frontalmente el art. 2.3 de la Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, sin estar amparado por los posibles desarrollos autonómicos previstos en la Disposición final cuarta, uno, de la misma, ni dentro de las excepciones al carácter básico de la Ley, recogidas en el núm. tres de la misma Disposición final. La alteración es, además, totalmente insalvable. Aparece una participación no prevista en la Ley básica, y los porcentajes de participación previstos en la misma se alteran sustancialmente (especialmente el de los impositores, que baja a la mitad). Esa alteración debe ser examinada a la luz de la doctrina recaída justamente sobre el propio art. 2.3 de la Ley 31/1985, y que se contiene en la STC 48/1988, debiendo advertirse que de las previsiones contenidas en el fundamento jurídico 18 de la misma STC 49/1988 surge una aparente dificultad, pues el Tribunal declara que la enumeración de participaciones, siendo básica no es exhaustiva (porque pueden establecerse otras), y que no es básica la asignación rígida de porcentajes. Esta doctrina nos podría llevar, si no se hiciese ninguna otra puntualización, a concluir que las Comunidades Autónomas se encuentran en libertad para modificar las participaciones existentes y sus correlativos porcentajes. Sin embargo, esto no es así.

En efecto, la doctrina anterior debe completarse con la establecida en la STC 48/1988, también sobre esta materia, y, especialmente, en el fundamento jurídico 18 de la misma. Aparece aquí un criterio, el «equilibrio razonable» entre los grupos representados, que debe combinarse con el objetivo de democratización de los órganos, y con la legitimidad de prevenir que un grupo alcance un dominio excesivo en la Asamblea, en perjuicio de otros. De manera que, del hecho de que no exista una nueva norma estatal básica que satisfaga los criterios de la STC 49/1988 (fundamento jurídico 18), no debe seguirse una absoluta libertad de las Comunidades Autónomas para determinar los porcentajes cuando con ello se rompe el «equilibrio razonable» entre los grupos, se produce un dominio excesivo de alguno de ellos en perjuicio de otros, o simple-

(1) Corrección de errores BOE 25 mayo 1993.

mente, resulta contradictorio con el objetivo de democratización. Y siempre se requerirá, además, que alteración se fundamente en las peculiaridades de la Comunidad Autónoma.

Llegados a ese punto, añade el Abogado del Estado, hay razones claras y bastantes para sostener la inconstitucionalidad del precepto autonómico impugnado. Los criterios para determinar el «equilibrio razonable» de los grupos representados y la interdicción del dominio excesivo de alguno de ellos pueden válidamente inducirse del art. 2.3 de la Ley 31/1985, en cuanto contiene los principios fundamentales o esenciales del equilibrio de representaciones, de modo que, si bien en este extremo –los porcentajes– el precepto no es básico, sí que deben entenderse básicos los principios en los que el precepto se basa.

El principio básico en que se apoya el art. 2.3 es el de equilibrio entre las representaciones de las Administraciones territoriales y las representaciones de los impositores, completado por el carácter preeminente o preferente justamente de estas dos representaciones. Por ello, la aparición de una nueva representación territorial (que normalmente será de la Comunidad Autónoma), con el 25 por 100 de participación y la disminución correlativa de la participación de los impositores, del 44 por 100 previsto en la Ley 31/1985, al 22 por 100 ahora previsto, altera radicalmente estos principios, con quebranto igualmente de la doctrina del T.C. Y es que esta nueva participación determina una «publicación o administrativización» de base territorial de las Cajas de Ahorro, en claro detrimento de carácter privado de las mismas y de la autonomía de sus órganos de gobierno. La nueva representación provincial (o autonómica), unida a la de los municipios, produce un evidente desequilibrio a favor de las Administraciones territoriales, con el 63 por 100 de los puestos y votos, alterándose así el «equilibrio razonable» de los grupos y estableciéndose un dominio excesivo de unos sobre otros, desfigurándose, en definitiva, el propósito democratizador. Todo ello debe determinar, pues, la inconstitucionalidad de este precepto y, por conexión, la del último inciso del art. 21.2 y la del último inciso del primer párrafo del art. 29.2, que se remiten en la composición del Consejo de Administración y de la Comisión de Control a las reglas de proporcionalidad establecidas por el precepto que se impugna.

Existen, por último –añade el Abogado del Estado–, dos argumentos más que refuerzan la tesis expuesta.

El primero consiste en que la competencia de la Comunidad Cantabria sobre las Cajas de Ahorro no se ha asumido estatutariamente como competencia exclusiva (competencia que, además, no aparece en el art. 148 de la Constitución), sino sólo como competencia de desarrollo y ejecución. Y el alcance de la normativa básica estatal debe ser mayor en relación con las competencias autonómicas que no tengan el carácter de exclusivas, en virtud del art. 149.3 C.E., que es justamente nuestro caso. Por ello, en relación con Cantabria, incluso todo el art. 2.3 de la Ley 31/1985 puede considerarse como básico, sin perjuicio de que, si así no fuera, lo sean sus principios esenciales, tal como ya se ha visto.

El segundo argumento es que la norma autonómica impugnada no viene exigida por las peculiaridades de la Comunidad Autónoma ni resulta proporcionada (en cuanto cambia sustancialmente el equilibrio de poderes en la Asamblea) a tales peculiaridades, tal como exige con carácter general la doctrina del T.C. La existencia de Diputaciones Provinciales es común en todas las Comunidades Autónomas y no tiene relevancia especial en el caso de las Cajas de Ahorro de Cantabria, y la existencia de la propia Comunidad Autónoma es, obviamente, común también, sin que concorra aquí peculiaridad alguna, y mucho menos en medida que justifique la trascendental modificación de participaciones que se realiza.

c) El art. 15.3 dispone que, en caso de desconocimiento o desaparición de las personas o entidades fundadoras, la representación de éstas se repartirá entre los cupos correspondientes a Corporaciones Municipales y Diputaciones Provinciales. Ello reproduce y agrava los vicios de inconstitucionalidad ya señalados, demostrando el deseo del legislador autonómico de privilegiar a las Administraciones territoriales en perjuicio del resto de las representaciones que aquí desaparecen ya por completo. Pero, además, contradice frontalmente el art. 2.3, párrafo tercero, de la Ley estatal 31/1985 (no afectado directamente por la doctrina del Tribunal), que establece que, en tal caso, la representación se repartirá proporcionalmente entre los restantes grupos.

d) El segundo párrafo del art. 29.2 prevé que los miembros de la Comisión de Control serán elegidos mediante votación separada entre los distintos grupos que forman la Asamblea General, oponiéndose así clarísimamente al art. 22.1 de la Ley 31/1985 por remisión al art. 14 de la misma Ley.

Aquí hay, en efecto, una directa y flagrante contravención del art. 22.1 de la Ley 31/1985, que establece, como función que compete «de forma especial» a la Asamblea General, la relativa al nombramiento de los Vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control. Se infringe también el art. 12.2 de la referida Ley estatal, que recoge un principio esencial sobre la forma de tomar acuerdos por la Asamblea General (mayoría simple de votos de los concurrentes), así como el art. 14, que establece clarísimamente que a los Consejeros de Administración les nombra la Asamblea General a propuesta de los miembros de cada grupo. Preceptos todos estos formalmente básicos, ex Disposición final cuarta, núm. tres, de la Ley 31/1985.

En definitiva, dado que es claramente básico el hecho de que los grupos se limiten a proponer, no a nombrar, el precepto impugnado incurre en clara inconstitucionalidad.

e) La Disposición transitoria séptima supone una heterorregulación administrativa de las Cajas de Ahorro que es contraria a aspectos esenciales de la Ley estatal básica, no puestos en cuestión por la doctrina de la STC 49/1988. En concreto, dicha Disposición se opone sobre todo al mismo art. 1 de la Ley estatal que consagra la autonomía de las Cajas de Ahorro al establecer que la administración, gestión, representación y control de las Cajas de Ahorro corresponde a sus propios órganos de gobierno, que «ejercerán sus funciones en beneficio exclusivo de los intereses de la Caja a que pertenezcan y del cumplimiento de su función social».

Se opone también al art. 2.1 de la misma Ley, en cuanto establece la primacía de la Asamblea General, que «asume el supremo gobierno y decisión de la Entidad», lo que se concreta en el art. 11.2, que atribuye «de forma especial» a la Asamblea General la función de «aprobación y modificación de los Estatutos y Reglamento». Aquí aparece con meridiana claridad la autonomía estatutaria de las Cajas, que es frontalmente vulnerada por el fenómeno de sustitución que contempla la Disposición que se impugna y, además, la reserva competencial en favor de la Asamblea General se ve robustecida por la limitación legal de las potestades administrativas de control que contempla, igualmente con carácter básico, la Disposición final segunda de la Ley 31/1985, que se refiere específicamente a las potestades administrativas en materia de Estatutos y Reglamentos de las Cajas, atribuyendo a las autoridades competentes la competencia de aprobación definitiva y posterior de los mismos (una vez aprobados por la Asamblea General) y la posibilidad de «ordenar la modificación, en todo caso, de aquellos preceptos que no se ajusten a las normas o principios de la presente Disposición».

Así pues, la norma cuestionada configura un tipo de intervención administrativa sustancialmente distinto al previsto en las normas básicas que le son formal y materialmente, por lo que esa intensísima potestad de sustitución, contraria al bloque normativo básico citado, debe reputarse inconstitucionalmente.

3. Por providencia de 2 de julio de 1990, la Sección Primera del Pleno acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea Regional de Cantabria y al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de la misma Comunidad Autónoma, a fin de que, en el plazo común de quince días, pudieran personarse en los autos y formular las alegaciones que estimaren pertinentes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Cantabria» para general conocimiento.

4. En escrito presentado el 16 de julio de 1992, la Presidencia del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara adoptó el Acuerdo de no personarse ni formular alegaciones, poniendo a disposición de este Tribunal las actuaciones.

Por su parte, la Presidencia del Senado, en escrito presentado el 18 de julio de 1990 solicitó que se le tuviera por personada y parte en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

5. La Asamblea Regional de Cantabria, mediante escrito de su Presidente, registrado en fecha de 26 de julio de 1990, se personó en nombre de la misma, formulando alegaciones que, en síntesis, son:

a) En primer lugar, debe tenerse presente que la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencias sobre la materia (art. 29.2 E.A. de Cantabria). Y a su vez, y en desarrollo del art. 149.11 C.E., se han dictado las Leyes 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro, y 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de Crédito.

Es oportuno también destacar que la STC 49/1988 privó a muchos de los preceptos de la LORCA de la condición de «básicos», y entre ellos, al núm. 3 del art. 2, en los términos que se indican en el fundamento jurídico 18 de dicha Sentencia. Pues bien, por relación al art. 7 de la Ley autonómica –y en especial, por relación a la letra b) de su núm. 1– donde, al establecer las representaciones y porcentajes de participación de los diferentes intereses colectivos, surgen las diferencias con el art. 2.3 de la LORCA.

La LORCA prevé un modelo participativo sobre el que habrá que establecer si las opciones de participación contenidas en la Ley 1/1990 de Cantabria que se impugna conducen o no a una conformación radicalmente distinta al respecto, dado el modelo participativo contenido en la LORCA, determinado por la consideración de las Cajas de Ahorro como «entes de carácter social», por la consideración inexcusable del «marco territorial» en que desarrollan su actividad, por la «democratización» de sus órganos rectores y por la presencia en los mismos de «todos» los intereses genuinos de las zonas sobre las que ellas operan, resulta de difícil comprensión considerar que sea contrario a un modelo participativo y que conduzca a una conformación radicalmente distinta el hecho de prever, como hace la Ley 1/1990 de Cantabria, una representación, la de la Diputación Provincial, coincidente, en su caso, con la de la propia Comunidad Autónoma que, inequívocamente, responde al marco

territorial en que se desarrolla su actividad y que, sin duda, representa un interés genuino de la zona sobre la que se opera.

Llegados a este punto, después de la lectura del parecer del Tribunal sobre la condición de básico del art. 2.3 de la LORCA difícilmente puede considerarse orientativo el mismo para discernir el «equilibrio razonable», ni en cuanto a los intereses que deben estar presentes en la Asamblea General, ni en cuanto al porcentaje de participación que debe ser asignado a los mismos.

Por ello, la opción constitucional concreta ejercitada por la Comunidad Autónoma de Cantabria, en ejercicio de su legítimo interés, al disponer las participaciones y porcentajes de participación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria, no sólo no supone una alteración del modelo de participación contenido en la LORCA, sino que, por el contrario, determina una más acertada aproximación al mismo. No cabe deducir otra consecuencia de la incorporación a los órganos rectores de una representación necesaria de índole territorial, que contribuye a su democratización y que, sin dudarlo, representa un interés genuino de la zona sobre la que operan.

De todo lo expuesto, debe concluirse declarando la constitucionalidad del art. 7.1 b) de la Ley 1/1990 de Cantabria y, por conexión con el mismo, la del último inciso del art. 21.2 y el último inciso del primer párrafo del art. 29.2, que se remiten en la composición del Consejo de Administración y de la Comisión de Control a las reglas de proporcionalidad establecidas por el primero de estos preceptos.

b) Sobre la base de la constitucionalidad demostrada del art. 7.1 b), cabe entender el dictado del art. 15.3, que no constituye otra cosa que una pieza más del modelo participativo dispuesto en la Ley autonómica, practicando la opción constitucional que le es permitida en defensa de sus legítimos intereses y que, lejos de incorporar algún motivo de inconstitucionalidad, supone una traducción más certera del modelo de participación diseñado en la LORCA.

c) Partiendo de este último supuesto no discutido, la corrección en el procedimiento de cobertura de los puestos del Consejo de Administración, y advertido que en este último órgano rector, de igual modo que en la Comisión de Control, deben estar incorporados las participaciones y porcentajes de que dispone la Asamblea General, cabe deducir la constitucionalidad del segundo párrafo del art. 29.2. Ello, porque de la lectura detallada de los arts. 21 y 22 referidos al Consejo de Administración, y 29, referido a la Comisión de Control, no se obtiene otra conclusión que la coincidencia en los procedimientos de cobertura de sus respectivos puestos, apreciando, acaso, una cierta «economía gramatical», no del todo justificada, en el segundo párrafo del art. 29, pero que en nada afecta al fondo del asunto.

Esto es, la elección a fines de propuesta se producirá dentro de los diferentes grupos que tienen representación en el Consejo de Administración y Comisión de Control, respetando los porcentajes que tienen asignados, correspondiendo, en todos los casos, el nombramiento, a la Asamblea General.

d) Por último, en relación a la Disposición transitoria séptima, debe señalarse que, de un lado, ha sido rebasado sobradamente el plazo que de manera inexcusable, señaló en su día la Disposición transitoria primera de la LORCA a fin de que las Cajas de Ahorro, en el término de diez meses desde la publicación de la LORCA, adaptasen sus Reglamentos y Estatutos a las disposiciones de la misma.

De otro, tanto la LORCA –Disposición final segunda– como la Ley 1/1990 de Cantabria, revisten a la Administración de potestades

cuasicoincidentes, como lo son sin duda, no sólo la aprobación de Estatutos y Reglamentos, sino la capacidad de alteración y sustitución de aquellos preceptos no conformes con ambas disposiciones legales.

Estas poderosas razones, y en razón de la transitoriedad y excepcionalidad del precepto impugnado han de conducir a la consideración de conformidad constitucional de la Disposición transitoria séptima.

6. Por escrito presentado en este Tribunal el 3 de julio de 1992, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, se personó en el procedimiento, evacuando el trámite de alegaciones que le fue conferido y que en lo sustancial, manifiesta:

a) La Ley aprobada por la Asamblea de Cantabria, tiene las tres siguientes características: Primera, respeta los grupos sociales y colectivos establecidos en la LORCA; segunda, introduce a las Diputaciones Provinciales como Entes que, respetando los principios de territorialidad y democratización, deben participar en la composición de la Asamblea General; y tercera, fija los porcentajes convenientes para la participación de estos grupos en la Asamblea, alterando los porcentajes señalados en la LORCA.

Dejando por tanto cuestiones de detalle, es indudable que la única diferencia que separa a la Ley aprobada por la Asamblea de Cantabria, de la LORCA, es la presencia de las Diputaciones Provinciales. Por ello, podemos considerar que el tema planteado en el recurso no es otro que determinar si incluir a las Diputaciones Provinciales, como grupo de intereses sociales y colectivos dentro del órgano superior de las Cajas de Ahorro, es o no constitucional.

Las Corporaciones Municipales y las Diputaciones Provinciales, son Organismos con personalidad jurídica independiente, nada precives a mancomunar sus intereses y antes bien dispares en numerosos conceptos, por lo que mal puede tratarse de configurar su presencia como Entidades dependientes unas de otras o sujetas a criterios imperativos, aunque los imperantes sean intereses comunes.

No se está por tanto «publicando o administrativizando» una Entidad de crédito o ahorro. Se están respetando los principios de territorialidad y democratización, porque estos principios sólo a través de Corporaciones Municipales y Diputaciones Provinciales pueden acceder a los órganos de Gobierno de las Cajas, ya que sólo en estas Entidades se da el ámbito jurisdiccional y la composición por elección libre y democrática. De los impositores no puede decirse, sin embargo, que sean democráticamente elegidos por jurisdicciones territoriales, salvo cuando para designar a sus representantes han de mantener forzosamente un sistema democrático, este opera sólo entre todos los que tengan el carácter de impositores, nunca entre las personas que constituyen el tejido social y colectivo de la ciudadanía. Ello aparte de que el sistema democrático señalado por la LORCA, para elegir a los representantes de los impositores, no es ser puramente democrático.

Así pues, teniendo en cuenta, además, que la LORCA, deja abierta la posibilidad de que aparezcan en los órganos de Gobierno, otros grupos sociales y que no fija porcentajes rígidos para los grupos, pudiendo ser variados, dentro del margen de libertad que se concede tal y como es interpretada por las Sentencias del Tribunal Constitucional, la introducción de otros grupos sociales en la composición de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro, la alteración de los porcentajes de los grupos que la Ley establece como obligatorios, no puede nunca tener carácter inconstitucional si de articular la presencia de las Diputaciones Provinciales

se trata. Sostener otra interpretación supondría un resultado absurdo y como tal rechazable.

b) En relación con el art. 15.3 este precepto nos demuestra que el contenido del párrafo 3.º del art. 2 de la LORCA, es de una amplitud absoluta, con posibilidades de introducir modificaciones que no contraigan los principios básicos, que son únicamente la naturaleza o procedencia de los grupos que han de acceder y de ninguna manera su proporcionalidad, ni determinación numérica previa.

No hay por tanto ningún indicio de que este precepto pueda ser básico, y que no quede sujeto a un desarrollo más liberal por parte de la Comunidad Autónoma. Además hay una diferenciación y por lo tanto aceptación conjunta de dos principios distintos, el de proporcionalidad y el paritario, lo que revela ese amplio abanico de posibilidades para la determinación de la forma en que han de cubrirse la participación de los distintos grupos, único concepto básico, como ya hemos dicho.

c) El art. 29.2 puede ofrecer una duda interpretativa, pero tal posibilidad de equívoco desaparece al incorporarse al art. 57 de los Estatutos aprobados por la Asamblea General de Caja Cantabria, al establecer que «la Comisión de Control estará integrada por nueve miembros, nombrados ocho de ellos por la Asamblea General, a propuesta única de los Consejeros Generales de cada uno de los grupos que la componen y de entre los mismos, con las siguientes representaciones...».

Por parte del Abogado del Estado se indica que existe una «sindicación sui generis», que altera los principios básicos antes expuestos, y a primera vista así puede parecer, pero no lo es, porque tal apariencia es sólo fruto de una desacertada redacción que, como acabamos de ver, fue corregida al redactarse el art. 57 de los Estatutos de Caja Cantabria. Por tanto, no hay «sindicación» de clase alguna, porque la Asamblea es la única competente para la designación de los miembros de la Comisión de Control, siempre que los mismos figuren en las listas que propongan los Consejeros Generales de cada uno de los dos grupos.

En definitiva se reconoce que la interpretación del art. 29.2 de la Ley aprobada por la Asamblea de Cantabria, respecto a la designación de los miembros de la Comisión de Control, es idéntica a la que se recogió por la propia Ley para la designación del Consejo de Administración, y que, por tanto, si la redacción no lo ha sido idéntica, no lo ha sido con finalidad alguna, sino por mero error de léxico, como se acredita con la referencia que en el propio art. 29 se hace al art. 15 de la Ley.

d) Finalmente, la Disposición transitoria séptima no desconoce en absoluto la potestad de autoordenarse de las Entidades de Ahorro, ni pretende de manera alguna dañar la independencia de las Cajas de Ahorro para establecer sus propios Estatutos. Busca únicamente concretar el principio genérico contenido en la Disposición transitoria de la LORCA que ordena a las Cajas de Ahorro elevar los Estatutos aprobados por sus Órganos específicos propios a la Comunidad Autónoma respectiva para su aprobación en el plazo de tres meses.

Es decir, los Estatutos han de seguir una elaboración interna y llegar hasta un Acuerdo de aprobación, pero este acuerdo a su vez tiene que ser aprobado, en un control indiscutible de legalidad, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva. Aprobar no es ratificar, aprobar es examinar, comprobar y, en definitiva, declarar la legalidad o conveniencia de lo sometido a aprobación. Existe, pues, una función fiscalizadora indiscutible, y por ello tiene que existir la posibilidad de corregir lo que no se ajuste a la le-

gualdad. Pues, además, ante el hecho de que quien tiene que elaborar o iniciar ese proceso de elaboración de unos Estatutos que rigen la vida de un órgano social, pero de interés público, no procede a ello y se coloca en una actitud de desobediencia, la única solución, pasividad, es la de establecer medidas legales supletorias, que sin perturbar los principios inspiradores de la regulación de estos Entes sociales que son las Entidades de ahorro, permitan que la legalidad no sufra contratiempos.

Por ello, no existe inconstitucionalidad al regular las consecuencias de un incumplimiento por parte del Ente afectado de las obligaciones que por Ley le vienen impuestas. Se respeta su independencia, hasta el extremo de aceptar también la posibilidad de que su voluntad se manifieste rebelde, y solamente para este supuesto se ampara el bien social, evitando las gravísimas consecuencias de un vacío estatutario en el desarrollo de una Entidad de crédito y ahorro, supliéndose éste mediante el otorgamiento de aquellos Estatutos que se negó a elaborar.

7. Por escrito de 17 de febrero de 1992, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición transitoria primera, núm. 2 de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de la Asamblea Regional de Cantabria, por la que se modifica la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro, dejando hecha invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, fundamentando dicho recurso, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) El presente recurso guarda estrecha relación con el que se sigue ante el Tribunal bajo el núm. 1.518/90, interpuesto contra la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo. La Ley que ahora se impugna, reproduce lo dispuesto en la Disposición transitoria séptima de la Ley 1/1990, que se aplica ahora a los plazos que contempla la nueva Ley, dándose aquí por reproducidas las razones y fundamentos alegados en el recurso 1.518/90.

La Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley 8/1991, no se impugna esta Disposición por violar preceptos constitucionales materiales, sino por razones estrictamente competenciales, por contravención de la normativa básica del Estado, recogida en la Ley 31/1985.

La Disposición supone en adelante, una heteroregulación administrativa de las mismas que es contraria a aspectos esenciales de la Ley básica, no puestos en cuestión por la doctrina del Tribunal en STC 49/1986. Así, se opone sobre todo al mismo art. 1 de la Ley estatal, en cuanto consagra la autonomía de las Cajas de Ahorro, al establecer que la administración, gestión, representación y control de las Cajas de Ahorro corresponde a sus propios órganos de Gobierno, que «ejercerán sus funciones en beneficio exclusivo de los intereses de la Caja a que pertenezcan y del cumplimiento de su función social». Se opone también al art. 2.1 de la Ley, en cuanto establece la primacía de la Asamblea General, que «asume el supremo gobierno y decisión de la Entidad», lo que se concreta en el art. 11.2, que atribuye «de forma especial» a la Asamblea General la función de «aprobación y modificación de los Estatutos y Reglamento». En definitiva la autonomía estatutaria de las Cajas, como precepto básico, ex Disposición final cuarta, núms. 1 y 3 de la LORCA, es frontalmente vulnerada por el fenómeno de sustitución que contempla la Disposición impugnada.

Mediante otrosí, concluyó solicitando a tenor del art. 83 LOTC, se acuerde la acumulación del presente recurso al que se sigue en este Tribunal bajo el núm. 1.518/90.

B. Por providencia de 24 de febrero de 1992, la Sección Tercera

del Pleno del Tribunal, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, acordándose dar traslado de la demanda y demás documentos presentados, conforme el art. 34 de la Ley Orgánica, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea Regional de Cantabria y al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de la misma Comunidad Autónoma, a fin de que en el plazo común de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren conveniente, así como tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal y oír a las partes anteriormente mencionadas para que, en el mismo plazo del traslado, expongan lo que estimasen conveniente acerca de la acumulación de los procedimientos solicitada.

3. Mediante escrito presentado en este Tribunal con fecha 5 de marzo de 1992, el Presidente del Congreso de los Diputados, comunica a este Tribunal Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

10. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 13 de marzo de 1992, comunica el Acuerdo tomado por el mismo de personarse en el procedimiento y por ofrecer su colaboración a los efectos del art. 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

11. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha 20 de marzo de 1992, la Asamblea Regional de Cantabria, manifestó quedar enterada acordando acusar recibo de la notificación recibida en la misma sobre la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, bajo el número 432/92, así como quedar enterada del plazo concedido para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

12. Por escrito presentado ante este Tribunal el 20 de marzo de 1992 el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, se personó en nombre de ésta, oponiéndose al recurso interpuesto por el Abogado del Estado, contra la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de la Asamblea Regional de Cantabria.

La Disposición transitoria recurrida pretende suplir las lagunas jurídicas observadas, tanto en la Ley actual 31/1985, como en la Ley de Cantabria 1/1990, lagunas que han dado lugar en la Comunidad a una situación de conflictividad en la Caja de Ahorro, que han supuesto, por su prolongación en el tiempo, un grave deterioro para la credibilidad de la institución. La Disposición objeto de recurso, tiene por objeto, como regulación esencial, arbitrar soluciones para el supuesto de que, bien por falta de quórum o de la aprobación correspondiente, transcurran tres convocatorias sin que se proceda a la elección del Presidente del Consejo de Administración o de la Comisión de Control, así como del Director General, evitando una situación de desgobierno que puede darse, y que efectivamente se ha dado en cualquier Caja de Ahorro. La medida introducida tiene, pues, carácter supletorio y en nada impide que los órganos rectores de las Cajas de Ahorro puedan asumir voluntariamente, dentro de los plazos legales previstos, la adaptación de sus normas internas a las prescripciones de la Ley.

Dándose por reproducidas las fundamentaciones expuestas en el recurso 1.518/90 por el Director Jurídico Regional, que postulaban la ausencia de colisión con los principios de la Ley 31/1985 de la Disposición transitoria primera, punto 2, de la Ley de Cantabria 1/1990, se solicita la desestimación del recurso y en cuanto a la acumulación solicitada de contrario, se considera que los fundamentos impugnatorio y el contenido de la disposición impugnada, son similares en ambos supuestos, por lo que resulta procedente.

13. El Pleno del Tribunal, mediante Auto de 9 de junio de 1992, acordó la acumulación del recurso de inconstitucionalidad registrado con el núm. 432/92 al 1.518/90.

14. Por providencia de 22 de junio de 1992 la Sección Primera del Pleno de este Tribunal, acordó dar traslado a las partes personadas en autos por término de tres días, a fin de que pudieran manifestar lo que a su derecho conviniera respecto del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 432/92.

15. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, mediante escrito presentado ante este Tribunal con fecha 30 de junio de 1992, solicita el mantenimiento de la suspensión de la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 8/1991, de 28 de noviembre, objeto del recurso.

16. Por escrito presentado ante este Tribunal el 4 de julio de 1992, el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, solicita el levantamiento de la suspensión del punto segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley de Cantabria 8/1991, de 28 de noviembre, por la que se modifica la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

17. El Pleno del Tribunal, el 21 de julio de 1992, dictó Auto por el que se acordó el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, modificativa de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

18. Por providencia de 16 de febrero de 1993, se acordó fijar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La impugnación por el Presidente del Gobierno de la Nación de determinados preceptos de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria, y de la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la posterior Ley de modificación 8/1991, de 28 de noviembre, aparece sustentada en el motivo de carácter general consistente en que dichas previsiones normativas se separan abiertamente, entrando en contradicción, de lo dispuesto por el legislador estatal en el ejercicio de la competencia que al Estado le reserva el art. 149.1.11 C.E., y a cuyas bases se encuentra sometida expresamente la competencia en materia de Cajas de Ahorros asumida por Cantabria de acuerdo con el art. 28.2 de su Estatuto. De este modo, la Comunidad Autónoma de Cantabria habría incurrido, según la tesis del Abogado del Estado, en una extralimitación competencial que debe determinar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de las normas autonómicas cuestionadas.

La inconstitucionalidad que se denuncia, de llegarse a apreciar, dimanará de la infracción por la Ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, si bien esa infracción será mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la Ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado –en este caso, las bases de la ordenación de crédito y banca–, permite mantener que la norma autonómica que

contradice la Ley básica –material y formal– invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias. Así pues, en el presente supuesto, el señalado motivo general de inconstitucionalidad exigirá confrontar lo dispuesto en los preceptos de las Leyes impugnadas con los correlativos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (en adelante, LORCA).

2. El art. 7.1 de la Ley 1/1990 impugnada, regula la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro, estableciendo que la misma se llevará a efecto a través de los grupos y con arreglo a la participación que en sus distintos apartados prevé. Así, entre otras representaciones, el apartado b) configura una a través de «las Diputaciones Provinciales dentro de cuyo ámbito territorial existan oficinas operativas de la Caja», añadiendo que «su representación será del 25 por 100». Los restantes grupos a través de los cuales se articula la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro son las Corporaciones Municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Entidad –reservándose para las mismas una participación del 38 por 100– [art. 7.1 a)], los impositores de las Cajas de Ahorro –con una representación equivalente al 22 por 100– [art. 7.1 c)], las personas o Entidades fundadoras de las Cajas y las Instituciones de carácter benéfico, cultural, científico o profesional de reconocido prestigio en la región –en un porcentaje del 10 por 100– [art. 7.1 d)] y, finalmente, los empleados de las Cajas de Ahorros –que tendrán una participación del 5 por 100– [art. 7.1 e)].

La novedad que la Ley autonómica incorpora en relación a las previsiones de la LORCA [art. 2.3] radica en la representación atribuida a un nuevo grupo, constituido por «las Diputaciones Provinciales dentro de cuyo ámbito territorial existan oficinas representativas de la Caja», siendo justamente este extremo al que se contrae la impugnación, y la redistribución de porcentajes de representación a consecuencia de la incorporación del nuevo grupo. El Abogado del Estado considera que la norma autonómica ha venido en este punto a alterar la garantía de equilibrio que debe observarse entre las representaciones de las Administraciones Territoriales y la de los impositores, que se deduce del art. 2.3 LORCA, dado que el precepto autonómico introduce una nueva representación, a la que atribuye un porcentaje del 25 por 100, con una correlativa disminución de la participación de los impositores, que del 44 por 100 previsto en la LORCA queda ahora fijada en el 22 por 100, lo que, a la vez, dota al conjunto de la representación de las Administraciones Territoriales de un porcentaje desproporcionado y contrario al señalado principio básico, al superar ampliamente la mayoría absoluta con el 63 por 100 de los puestos y votos en la Asamblea General. Para el Abogado del Estado, además, la previsión autonómica impugnada no se puede justificar en las peculiaridades o singularidades de la Comunidad Autónoma, por lo que la conclusión no puede ser otra que la de la inconstitucionalidad por exceso competencial, y la competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria no se ha asumido estatutariamente como exclusiva, con lo que, en este caso, el art. 2.3 en su redacción concreta y no sólo ya en los principios esenciales, podría considerarse como norma básica para la Comunidad Autónoma.

3. Debe precisarse, en primer lugar, el alcance que ha de darse al carácter básico del art. 2.3 LORCA, de acuerdo a la doctrina sentada por este Tribunal en las SSTC 48/1986 y 49/1988 y, más recientemente, en la STC 239/1992. De acuerdo a esas Sentencias, han de considerarse normas básicas las previsiones de la LORCA relativas a la composición de los órganos de gobierno de las Cajas de

Ahora y, en concreto, de la Asamblea General (art. 2.3), pero solo en la medida en que tienden a garantizar su carácter representativo, disponiendo la participación en las Cajas de determinados sectores sociales afectados por su actividad. Desde el punto de vista competencial, corresponde al Estado regular los aspectos básicos de la participación, y a las Comunidades Autónomas establecer una legislación complementaria adaptada a sus peculiaridades. El precepto estatal es, pues, básico, en cuanto determina los grupos, categorías o sectores que han de estar necesariamente representados en la Asamblea General de las Cajas, pero sin que la enumeración contenida en la LORCA pueda considerarse, a efectos de la competencia del legislador autonómico, como exhaustiva, ni tampoco de carácter rígido o taxativo los porcentajes de participación establecidos en el art. 2 LORCA. Por consiguiente, la legislación autonómica en materia de Cajas de Ahorros puede disponer la participación en dicha Asamblea General de otros grupos, siempre que representen «intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro», tal como exige el art. 2.1 de la LORCA, entre los que cabe incluir otras Corporaciones locales, ya que es manifiesto su carácter representativo (STC 48/1988, fundamento jurídico 17). En definitiva, «el art. 2.3 LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos» (STC 48/1988, fundamento jurídico 18).

Esta doctrina es plenamente aplicable también al caso de Cantabria, pese a que su art. 28.2 no mencione el término «exclusiva», dada la remisión que el propio artículo hace a las bases y a la ordenación de la actuación económica y a la política monetaria del Estado. En consecuencia, el legislador autonómico de Cantabria puede integrar en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro a representantes de otros intereses sociales, y también puede alterar, incluso de manera significativa, el porcentaje de representación previsto en la Ley estatal para alguno de los grupos (STC 239/1992), si bien «esa determinación debe obedecer a la finalidad democratizadora que persigue la Ley».

4. A la luz de esta doctrina, hemos de examinar si la previsión del art. 7.1 b), de la Ley cántabra supone una alteración de los criterios básicos que, con arreglo a la interpretación constitucional del art. 2.3 de la LORCA, deben presidir la composición de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro.

Pues bien, ningún reparo suscita la referida Ley en cuanto respeta los grupos sociales que, como mínimo, deben estar representados en la Asamblea General (Corporaciones municipales, impositores, personas o Entidades fundadoras y empleados de las Cajas de Ahorro) (art. 7.1), y ningún reparo tampoco debe merecer la previsión e incorporación de un nuevo grupo, concretamente el de «las Diputaciones Provinciales dentro de cuyo ámbito territorial existan oficinas operativas de las Cajas» [art. 7.1 b)], pues ninguna duda cabe que las mismas representan otros intereses sociales plenamente susceptibles de tener reflejo en la configuración democrática de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro. Desde esta consideración, no cabe reconducir, ni confundir, los intereses propios y peculiares de los municipios con los de las provincias (art. 137 C.E. y arts. 1, 2, 25 y ss. y 31, entre otros, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), lo que explica, en fin, que, como antes se recordó, ya en la STC 48/1988, fundamento jurídico 17, se reconociese la constitucionalidad de una opción legislativa autonómica como la ahora cuestionada.

Por tanto, no supone exlimitación competencial alguna, por incursión en los aspectos básicos de la materia, que una ley auto-

nómica articule, como lo hace la que se impugna, parte de la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro a través de la participación de las Diputaciones Provinciales en cuyo ámbito territorial actúen aquéllas.

La exlimitación competencial en la que la previsión autonómica habría incurrido por vulneración del referido principio básico exige una valoración por parte de este Tribunal que necesariamente ha de guiarse por criterios relativos a la coherencia del legislador cántabro con el principio de democratización de las Cajas de Ahorro impuesto por la legislación estatal básica, ya que el legislador estatal no ha creído oportuno adoptar ninguna norma básica tendiente a garantizar un equilibrio razonable entre los grupos representativos de intereses que participan en los órganos rectores de las Cajas.

La respuesta que a la cuestión planteada por el Abogado del Estado debe darse, pasa por determinar –aunque formalmente no se plantea de este modo– si la previsión autonómica impugnada ha venido a distorsionar indebidamente el modelo organizativo de las Cajas de Ahorro asentado en la participación democrática de los diversos grupos, y ello al establecerse un porcentaje a favor de las Diputaciones Provinciales que, en relación y en conjunción con los reservados a los restantes grupos –de manera especial de las Corporaciones Municipales–, supone una penalización excesiva e indebida para éstos y, singularmente, para el grupo de los impositores. Esa determinación o valoración de proporcionalidad y ajuste, en función de la finalidad democratizadora que persigue la LORCA, no puede tener otro punto de referencia que la prohibición de arbitrariedad que el art. 9.3 C.E. sanciona, de acuerdo con el genérico deber público de facilitar la participación que también encuentra acomodo en el art. 9.2 C.E.

Como hemos afirmado en la STC 239/1992, no cabe deducir una infracción del art. 9.2 *per se* frente a una norma legal que ha establecido un determinado régimen de participación de sectores sociales e institucionales en los órganos de las Cajas de Ahorro (fundamento jurídico 4.^o), y en particular de las Diputaciones Provinciales, ya que es manifiesto su carácter representativo (STC 48/1988, fundamento jurídico 17). El problema ha de plantearse en relación con el art. 9.3 C.E. y con la interdicción de arbitrariedad que de él se deduce. Pero al examinar el precepto legal impugnado desde este punto de vista «el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (SSTC 108/1986, 65/1990 y 239/1992).

Enmarcado el problema en la prohibición de arbitrariedad, hemos de afirmar que siendo legítima la decisión autonómica de dar entrada a la participación de las Diputaciones Provinciales, la consecuente reducción de los porcentajes que, en principio, con arreglo al art. 2.3 de la LORCA, podrían haber correspondido a los restantes grupos, no resulta contraria a la Constitución ni el que en esa reducción se haya limitado el porcentaje de los impositores al 22 por 100, puesto que, como en una reducción de porcentaje similar hemos afirmado, dicho grupo no queda privado de una presencia significativa, aunque sea minoritaria (STC 239/1992, fundamento jurídico 5.^o), en cuanto que esa reducción se explica también desde una óptica democratizadora y participativa que permite la intervención de otros grupos o sectores.

5. Se impugna también el porcentaje atribuido al grupo de las Diputaciones Provinciales, que habría dotado a éstas de una posi-

ción preponderante en la Asamblea General, sobre todo si se toma en cuenta que la redistribución de porcentajes, a consecuencia de la introducción del nuevo grupo, se ha hecho con una incidencia no proporcionalmente igual entre ellos. La desigualdad en la reducción de los porcentajes de representación –siempre por referencia a los previstos por la LORCA (art. 2.3)– de las Corporaciones Municipales –del 40 por 100 al 38 por 100–, de las personas o Entidades fundadoras –del 11 por 100 al 10 por 100– y, sobre todo, de los impositores –del 44 por 100 al 22 por 100–, es ciertamente, significativa. Pero esa desigualdad no permite afirmar que exista una contradicción del principio básico de garantizar el equilibrio razonable en la participación, ni mucho menos que se atribuya a un solo grupo de participación una situación de predominio frente a los demás. La adición y consideración unitaria y conjunta de los porcentajes correspondientes a los Municipios y de las Diputaciones Provinciales, de la que parte el Abogado del Estado, no es aceptable, pues no cabe olvidar que el Estado se organiza territorialmente en Municipios y en Provincias (art. 137 C.E.), que «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», siendo la Provincia una entidad local «con personalidad jurídica propia, cuyo gobierno y administración autónoma está encomendada a una Diputación o Corporación de carácter representativo» (art. 141.2). De este modo, en cuanto grupos que participan en la Asamblea General de la Caja, los Municipios y Diputaciones canalizan intereses propios, singulares y diferenciados.

En realidad lo que el Abogado del Estado trata de plantear ante este Tribunal es «la proporcionalidad de los porcentajes de participación atribuidos a cada grupo», cuestión que, como afirma la STC 239/1992, es ajena a este Tribunal al que no le corresponde «enjuiciar si el límite porcentual fijado es o no el más acertado o el más adecuado a la finalidad perseguida» (fundamento jurídico 4.º). Ello sería entrar en un enjuiciamiento de oportunidad que «supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional» (STC 49/1988). Por consiguiente, el precepto impugnado no incurre en arbitrariedad, por lo que ha de rechazarse la pretendida declaración de inconstitucionalidad de este art. 7.1, b) de la Ley cántabra. Por idénticas razones, debe serlo también la del art. 21.2, último inciso, y la del art. 29.2, primer párrafo, último inciso, que en cuanto a la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración y en la Comisión de Control, respectivamente, establecen que la misma se llevará a efecto mediante la participación de los grupos recogidos en el art. 7 y con igual proporción que la señalada en el mismo.

6. El art. 15.3 de la Ley cántabra establece que «en el caso de no existir, desconocerse o haber desaparecido las personas o Entidades fundadoras, su representación será repartida entre los grupos definidos en los apartados a) y b) del art. 7.1, de acuerdo con los porcentajes establecidos en el mismo e incrementándolos proporcionalmente».

La previsión contradice frontalmente lo dispuesto en el art. 2.3, párrafo 3.º, de la LORCA, en virtud del cual, «en el supuesto de Cajas de Ahorro cuyas personas o Entidades fundadoras no estén identificadas en sus Estatutos a la entrada en vigor de la presente Ley, o bien estándolo no puedan o no deseen ejercitar la representación correspondiente a las mismas, ésta se repartirá proporcionalmente entre los restantes grupos».

El carácter básico de esta previsión no ha sido en momento alguno cuestionado y así debe reconocerse a la luz de la declaración contenida en la disposición final cuarta, núm. 3 de la propia LORCA y atendiendo también a su contenido material. Con independencia del modelo representativo y de participación de grupos para la composición de la Asamblea General que específicamente

ha previsto la Ley cántabra y al que ya nos hemos referido, es claro que nada cabe objetar al referido art. 2.3, párrafo 3.º, de la LORCA, desde la posible extralimitación competencial del Estado, pues, justamente en atención al principio democratizador que inspira la finalidad central de la regulación de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, ha adoptado una regla que se ajusta plenamente a aquél. La regla del reparto proporcional de la representación correspondiente a las personas o Entidades fundadoras de las Cajas de Ahorro entre los restantes grupos –cualesquiera que estos sean en cada caso– vincula, por tanto, a la competencia normativa de las Comunidades Autónomas, dado su carácter de norma básica de la materia.

En consecuencia, la contradicción existente entre el precepto básico estatal y el precepto autonómico, debe resolverse en esta ocasión accediendo a la declaración de inconstitucionalidad del art. 15.3 de la Ley 1/1990 cántabra.

7. También se constata, en su misma literalidad, una contradicción explícita entre el art. 29.2, segundo párrafo, de la misma Ley cántabra y el art. 22.1 de la LORCA. Mientras que este segundo, en relación, además con el art. 14 de la misma Ley, establece que los miembros de la Comisión de Control serán «elegidos por la Asamblea General entre sus miembros», a propuesta de los Consejeros Generales de los diversos grupos de representación, el art. 29.2, segundo párrafo, de la Ley Autonómica dispone que «el sistema de elección de los representantes (de los diversos grupos en la Comisión de Control, debe entenderse) se efectuará mediante votación separada entre los distintos grupos que forma la Asamblea General».

El sistema previsto por la LORCA con el carácter de básico se asienta, pues, en lo sustancial, en los dos siguientes criterios: en primer lugar, en que el nombramiento de los vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control compete a la Asamblea General (art. 11.1 LORCA), y, en segundo lugar, en que en la designación deben respetarse determinados porcentajes de representación de los intereses colectivos, articulándose a tal fin un mecanismo de propuesta de candidatos para los diversos grupos representativos en los términos que establece el art. 14 de la LORCA.

Pues bien, la literalidad misma del precepto autonómico impugnado resulta, de este modo, inconciliable con las señaladas disposiciones de la LORCA, lo que ineludiblemente determina su inconstitucionalidad. La representación de la Diputación Regional de Cantabria reconoce, en fin, que la redacción del precepto cuestionado puede ofrecer una duda interpretativa, fruto de un mero error de léxico, pero puntualiza que no existe finalidad alguna de separarse de las reglas contenidas al respecto en la normativa básica estatal, como lo prueba el hecho de que en la redacción del art. 57 de los Estatutos de Caja Cantabria claramente se ha establecido que el nombramiento correspondió a la Asamblea General, a propuesta única de los Consejeros Generales de cada uno de los grupos que la componen. Y también el Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria ha reconocido la existencia, acaso, de una cierta «economía gramatical» no del todo justificada en la redacción de dicho precepto, pero mantiene que el sistema previsto no es distinto al de la Ley básica estatal: esto es, que la elección a fines de propuesta se producirá dentro de los diferentes grupos que tienen representación en la Comisión de Control, respetándose los porcentajes que tienen asignados y correspondiendo el nombramiento, en todos los casos, a la Asamblea General.

Sin embargo, las razones indicadas no son suficientes, obviamente, para eludir la declaración de inconstitucionalidad que se nos solicita, pues la literalidad misma del precepto impugnado, más allá

de la interpretación que del mismo hacen la propia Diputación Regional de Cantabria y, también, su Asamblea Regional, coincidente en todo con las exigencias de la LORCA, resulta inconciliable con dicha Ley básica estatal, y es esa contradicción entre la regla autonómica y la regla básica la relevante en orden a la constitucionalidad y validez de la primera. Por consiguiente, el precepto ha de ser declarado inconstitucional.

8. Quedan, finalmente, por examinar las disposiciones transitoria séptima de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, y transitoria primera, núm. 2, de la posterior Ley de modificación 8/1991, de 28 de noviembre.

Una y otra vienen a establecer que, transcurrido el plazo de un mes desde la aprobación de la correspondiente legislación –estatal y autonómica– reguladora de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro sin que las que tengan sede social en Cantabria procedan a la adecuación de sus Estatutos y Reglamentos a dicha legislación, queda autorizado el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria para proceder a la correspondiente redacción y aprobación, alegándose por el Abogado del Estado que dichas disposiciones vulneran la autonomía estatutaria de las Cajas de Ahorro garantizada, con el carácter de norma básica, por diversos preceptos de la LORCA (art. 1, 2.1, 11.2). Pues, según arguye, el legislador autonómico ha configurado al respecto una intervención administrativa con clara incidencia en esa autonomía que difiere sustancialmente de la prevista en la normativa básica estatal.

Las referidas disposiciones transitorias no pueden considerarse, sin embargo, incursas en inconstitucionalidad por incompetencia, ya que, no contradiciendo ninguna previsión de esa normativa básica estatal, atienden a la situación específica, transitoria y singular que puede generarse en caso de incumplimiento por las propias Cajas de Ahorro de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la LORCA, es decir, de la obligación que sobre ellas pesa de adaptar sus Estatutos y Reglamentos en el plazo máximo, en todo caso, de diez meses desde la publicación de la LORCA.

En efecto, sólo en ese supuesto de incumplimiento, que las previsiones autonómicas reconducen ahora al plazo de un mes –una vez transcurrido ya el plazo de diez meses dispuesto por la LORCA–, se autoriza al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria para llevar a cabo el ajuste –y consiguientes modificaciones– de los Estatutos a la legislación vigente. Y en sí, claro es, ninguna infracción de la normativa básica estatal cabe apreciar, ni tampoco es apreciable que la decisión del legislador autonómico, por su propia finalidad y contenido, se haya adentrado en el ámbito material de lo básico reservado a la competencia estatal, tratándose, antes bien, de unas previsiones complementarias que, además, no determinan innovación sustancial alguna dado el reconocimiento que la propia LORCA hace de la potestad autonómica para la aprobación definitiva de los Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorro (Disposición final segunda). Consecuentemente, las impugnaciones deben ser rechazadas.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.518/90 y, consecuentemente, declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los arts. 15.3 y 29.2, párrafo segundo, de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria, desestimándolo en todo lo demás.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 432/92.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1993, de 18 de febrero

Recurso de inconstitucionalidad. Principio de interdicción de la arbitrariedad. Órganos rectores. Asamblea General. Representación. Diputaciones Provinciales. Corporaciones Locales. Entidades fundadoras. Inexistencia. Desconocimiento. Desaparición. Comisión de Control. Estatutos. Reglamentos. Aprobación. Modificación.

A) Objeto

La sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados promovidos por el Presidente del Gobierno contra los artículos 7.1.b) y, por conexión con el mismo, el último inciso del artículo 21.2 y el último inciso del primer párrafo del artículo 29.2; 15.3; 29.2, segundo párrafo, y Disposición Transitoria Séptima de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con

sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria y contra la Disposición Transitoria Primera, número 2, de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de la Asamblea Regional de Cantabria, por la que se modifica la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo.

B) Antecedentes

Por la parte recurrente se señala que la disposición im-

pugnada se ha dictado en el ejercicio de competencias autonómicas de desarrollo y ejecución y no de competencias exclusivas, por lo que el alcance de las prescripciones estatales habrá de ser mayor. Por otra parte se señala que la regulación contenida en los preceptos impugnados no viene justificada por las peculiaridades de la Comunidad Autónoma.

El Abogado del Estado pone de manifiesto que la disposición impugnada contiene una participación no prevista en la legislación básica, a la vez que altera sustancialmente los porcentajes de participación previstos en la misma, llegando más allá, en su opinión, de los criterios sentados por el Tribunal Constitucional al enjuiciar la legislación básica estatal, que en última instancia se entiende que procura un equilibrio razonable entre los grupos representados, que debe conjugar el objetivo de democratización, con la necesidad de evitar que un grupo alcance un dominio excesivo de la Asamblea. En el caso presente se rompe el referido equilibrio razonable entre la representación de las Administraciones Territoriales y la de los impositores al aparecer una nueva representación territorial con un 25% de participación y la reducción de la correspondiente a los impositores, del 44% al 22%, con la consiguiente administrativización de la representación en los órganos de la entidad, ya que la correspondiente al conjunto de todas las Administraciones Territoriales llegará al 63% de los puestos y votos.

A su vez se considera que la previsión de atribución entre las Corporaciones Locales y las Diputaciones Provinciales de la representación correspondiente a personas o entidades fundadoras, en los casos de desconocimiento o desaparición de los mismos, incide y profundiza en los motivos de inconstitucionalidad señalados con anterioridad.

Por lo que se refiere a la previsión de que los miembros de la Comisión de Control sean elegidos mediante votación separada entre los distintos grupos que forman la Asamblea General se estima que infringe la legislación básica estatal, conforme a la que los grupos únicamente proponen pero no nombran, ya que esta facultad corresponde de forma especial a la Asamblea General.

Igualmente se cuestiona por entenderse inconstitucional la intervención administrativa autonómica en materia de Estatutos y Reglamentos de Cajas, que se configura como una verdadera potestad de sustitución en la medida en que atribuye a la autoridad administrativa competencias de aprobación definitiva y modificación de los mismos.

La Comunidad Autónoma por su parte señala que considera que la opción autonómica sobre representación en la Asamblea General no sólo no supone una alteración del modelo configurado en la legislación básica, sino que consiste en una regulación próxima a la misma, en la medida en que se refuerza la democratización de los órganos y de la representación de los intereses de la zona sobre la que operarán y por tanto la norma reviste un carácter plenamente constitucional.

Por la misma razón se estima que las participaciones y porcentajes representados en la Asamblea General deben

estar reflejados no sólo en el Consejo de Administración, sino también en la Comisión de Control.

Por último por lo que se refiere a las potestades administrativas otorgadas a la Administración Autonómica se indica que son similares a las reflejadas en la legislación estatal.

C) Fundamentos jurídicos

Conforme a la jurisprudencia constitucional, se reconoce el carácter básico a las disposiciones estatales relativas a la composición de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, si bien únicamente en la medida en que tienden a garantizar su carácter representativo. En tal sentido dicha normativa estatal determina los grupos que necesariamente han de estar representados, pero sin que dicha enumeración tenga un carácter exhaustivo. De igual forma los porcentajes de representación atribuidos a los grupos por la legislación estatal tampoco tienen un carácter taxativo. En cualquier caso las Comunidades Autónomas que legislen sobre los extremos citados deberán tener en cuenta que los grupos representados lo sean de los intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorros.

Conforme a lo expuesto se señala que la norma impugnada no es contraria a los criterios expresados en cuanto recoge los grupos sociales que como mínimo deben estar representados y en la medida en que el nuevo grupo que se reconoce, las Diputaciones Provinciales dentro de cuyo ámbito territorial existan oficinas operativas de las Cajas de Ahorros, representa intereses sociales reconocibles en la línea de lo indicado, que de ninguna forma pueden confundirse con los de otros de los grupos que ya figuran como es el de las corporaciones locales.

Por lo que se refiere al elevado porcentaje de participación atribuido a las Diputaciones en detrimento de los restantes grupos, y en especial de los impositores, se considera que su posible inconstitucionalidad únicamente pudiera fundarse en su contradicción con la prohibición de arbitrariedad contenida en la CE. Al respecto se estima legítima la opción autonómica, ya que si es posible la introducción de nuevos grupos ello llevará aparejada la consiguiente reducción de la participación de los restantes, debiendo tenerse en cuenta que en el caso presente ningún grupo queda privado de una participación significativa, sin que el Tribunal Constitucional por lo demás deba entrar a enjuiciar si los concretos límites porcentuales asignados a cada grupo son los más adecuados.

Por el contrario, la previsión contenida en la norma impugnada para el supuesto de inexistencia, desconocimiento o desaparición de la entidad fundadora, de atribución de su representación a los grupos representados conforme a la misma, incrementándolos proporcionalmente a los porcentajes que tengan asignados, contradice de modo frontal la literalidad de la legislación básica estatal que prevé el reparto proporcional entre los restantes grupos representados, de modo que en tal punto ha de señalarse la inconstitucionalidad de la disposición autonómica.

Igualmente, considerada la normativa básica estatal, se produce una contradicción con la norma autonómica, en cuanto a la regulación del nombramiento de los miembros de la Comisión de Control. El sistema contenido en la norma estatal se asienta en la previsión de nombramiento de miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Control por la Asamblea General, además respetándose en la designación determinados porcentajes de representación de los intereses colectivos. El referido sistema choca con la previsión, por tanto inconstitucional, de la norma cántabra que establece el sistema de elección mediante votación separada entre los distintos grupos que forman la Asamblea General.

Por último por lo que se refiere a las potestades de intervención administrativa en los supuestos de adaptación de Estatutos y Reglamentos de las Cajas, se considera que no contradicen la legislación básica, ya que atiende a un supuesto específico, transitorio y singular de incumplimiento de la normativa transitoria contenida en la norma estatal, que de ninguna forma pretende cambiar el ámbito competencial del Estado, ya que a lo sumo podría hablarse de la complementariedad de la citada disposición en relación con la normativa emanada de este último, debiéndose al efecto recordar que en ésta se reconoce la potestad autonómica de aprobación definitiva de Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorros.

**Sentencia 61/1993, de 18 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad.
Ley de Canarias 13/1990 reguladora de Cajas de Ahorro
(BOE 22 marzo 1993) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.461/90, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 35.1, apartados a) -inciso final-, b) 2 y d); 39.2, 3 y 4, en conexión con los arts. 23.4, 43.4, 44, 53.5 y 59, párrafo 2.º, frase final; 71 a) y 72 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, reguladora de Cajas de Ahorro, publicada en el «Boletín Oficial de Canarias» núm. 95, de 30 de julio de 1990. Han sido partes el Parlamento de Canarias, representado por su Letrado-Secretario don Aureliano Yanes Heróles, y el Gobierno de Canarias, representado por su Letrado don Javier Varona Gómez-Acedo. Ha sido Ponente el Presidente, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 24 de octubre de 1990 el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos referidos de la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) Con carácter preliminar se advierte que las competencias a las que se refiere el art. 32.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Canaria se establecen en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca. Legislación estatal básica que, al amparo del art. 149.1.11.º y 13.º de la C.E., se ha concretado en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (en adelante LORCA) y en la Ley 25/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito.

Pues bien, el análisis de los preceptos de la Ley autonómica que se impugnan evidencia importantes incongruencias respecto de la normativa estatal básica y la omisión de extremos esenciales contenidos en dicha normativa básica, quebrando así la seguridad jurídica que exige el art. 9.3 de la C.E. la inconstitucionalidad, por tanto, de la Ley autonómica lo es por razón de la contravención directa y la omisión insalvable en que incurre por relación a concretas previsiones de la Ley básica estatal.

B) En particular, el análisis singularizado de los preceptos impugnados se desarrolla de la siguiente forma:

a) Se produce una omisión insalvable, determinante de su inconstitucionalidad, en los apartados a) -inciso final- y d) del art. 35.1, pues, reproduciendo normativa estatal, silencian, sin embargo, elementos esenciales de la misma contenidos en el art. 8 de

la LORCA, declarado básico por la STC 48/1988. Es por ello de aplicación la doctrina de la STC 154/1989, lo que justifica la inconstitucionalidad cuya declaración se pretende.

En concreto, el inciso final del apartado a) restringe indebidamente los supuestos de infracción que impiden el acceso a la condición de Consejero general o compromisario previstos -en formulación más amplia- por el art. 8.A, párrafo 2.º, de la LORCA. Y por su parte, el apartado d) del mismo art. 35.1 omite lo dispuesto en el art. 8.B de la LORCA, consistente en que no podrán ser compromisarios o Consejeros generales dos Presidentes, Consejeros, Administradores, Directores, Gerentes, Asesores o asimilados de Corporaciones o entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros.

b) También el núm. 2 del apartado b) del art. 35.1 infringe la legislación básica estatal, pues restringe la causa de incapacidad para el cargo de Consejero a aquel supuesto de impago de deudas que se produzca con contumacia y que se encuentren reconocidas por Sentencia firme, mientras que el art. 8.D b) de la LORCA la refiere al «impago de deudas de cualquier clase frente a la entidad».

c) El núm. 2 del art. 39, en relación con el núm. 3 del mismo artículo, y en virtud del reenvío de este último a los apartados 2 y 3 del art. 23 de la misma Ley autonómica, produce como resultado el que las Cajas de Ahorro con sede central en la C.A. podrán adoptar los Acuerdos de disolución y liquidación o de disolución por fusión, sin quórum alguno de presencia en segunda convocatoria. Ello contradice lo dispuesto en el art. 12.2, párrafo 1.º, de la LORCA, precepto básico según reconoció la STC 49/1988, fundamento jurídico 24.

Y lo mismo ocurre con el núm. 4 del art. 39, en relación con el reenvío que realiza únicamente a los núms. 2 y 3 del art. 23 de la misma Ley, pues al permitir que los acuerdos de fusión o de disolución con liquidación de una Caja se adopten «por mayoría simple de votos de los presentes» se contradice lo dispuesto en el art. 12.2, párrafo 1.º, de la LORCA, que exige una mayoría reforzada o cualificada de, al menos, dos tercios de los asistentes.

d) En los arts. 43.4, 44 y 53.5 se establece un sistema de votación por grupos que es incompatible con la regulación de la LORCA para la elección de Consejeros, de los miembros del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control. Se contraviene, en concreto, el art. 11.1 de la referida LORCA y también los arts. 12.2, 14 y 22 de la misma Ley básica estatal.

Téngase presente, puntualiza el Abogado del Estado, que, si bien la STC 48/1988, fundamento jurídico 25, ha considerado que en lo relativo al art. 14 de la LORCA no es básico «la forma y requisitos de proposición de candidaturas y de elección», sí que es claramente básico el hecho de que los grupos se limiten a proponer y no a nombrar, pues lo contrario es una alteración esencial de la configuración del órgano, tal como resulta de las normas básicas estatales.

e) El art. 59, párrafo 2.º, frase final, se refiere a una cuestión re-

(1) Corrección de errores BOE 25 mayo 1993.

conducible a la materia laboral, para lo cual la C.A. es radicalmente incompetente (art. 149.1.7.ª C.E.). Además la norma estatal (Real Decreto 1382/1985, arts. 10.3.ª y 11), permite lo que la norma autonómica niega.

f) Finalmente, los arts. 71 a) y 72 a) vulneran la normativa básica estatal contenida en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito.

Basta así contrastar el art. 71 a) con los arts. 1.5, 4 e), 5 d) y f) y 6 de la Ley 26/1988, preceptos todos ellos básicos en la materia de crédito (art. 42.1). La Ley autonómica altera, en definitiva, la tipificación general que prevé la norma básica y, por tanto, incurre en inconstitucionalidad.

Lo mismo ocurre con el art. 72 a), ya que tipifica como falta grave lo que la legislación estatal (art. 5.1, en relación con el art. 6) contempla como infracción leve.

C) Concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Mediante ofrosi, suplicó se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados al invocarse expresamente por el Gobierno el art. 161.2 de la C.E.

3. Por providencia de 29 de octubre de 1990, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, adoptar las medidas dispuestas en el art. 34.1 de la LOTC, tener por invocado el art. 161.2 de la C.E. y, consecuentemente, a tenor del art. 30 de la LOTC por suspendida la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados y publicar la incoación del recurso y la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de Canarias para general conocimiento.

4. Mediante escrito de su Presidente, presentado el 8 de noviembre de 1990, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Mediante escrito de su Presidente, presentado el 14 de noviembre de 1990, el Senado se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

5. Personado el Jefe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, don Javier Varona Gómez-Acedo, y prorrogado por providencia de la Sección Tercera de 19 de noviembre de 1990 el plazo para formular alegaciones, con fecha 4 de diciembre siguiente tuvo entrada el escrito de alegaciones en el que se concluyó suplicando sea desestimado el recurso y declarada la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados, fundamentando la oposición en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

A) El inciso final del apartado a) del art. 35.1 no atenta al principio de seguridad (art. 9.3 C.E.), pues, al contrario, lo que hace es precisar y concretar el término «ordenamiento jurídico» al que se refiere el art. 8.A, párrafo 2.º, de la LORCA, lo que resulta razonable dada la indefinición del término referido.

Respecto del apartado d) del mismo art. 35.1, la omisión de la referencia contenida en el art. 8.B de la LORCA no supone su no aplicación en Canarias. El defecto de técnica legislativa no conlleva la inconstitucionalidad de un precepto «mal copiado», pues existen suficientes elementos de juicio para aplicar en su integridad la norma básica estatal.

Y en cuanto al núm. 2 del ap. b) del art. 35.1 cabe afirmar que: aquí sí, el legislador autonómico ha desarrollado el art. 8. D, b) de la LORCA, precisando el carácter de la situación que genera la incompatibilidad según la norma básica. Con la adición de los calificativos «gravemente», «con contumacia» y «reconocidas por Sentencia firme», se dota de seguridad jurídica la apreciación de una causa que con la sola norma básica pudiera dar lugar a situaciones de arbitrariedad en el órgano interno de la entidad interesada que aprecie la posible incompatibilidad. En suma, el precepto no restringe el supuesto de incompatibilidad, sino que adjetiviza la apreciación de la misma, remitiéndola a un pronunciamiento judicial.

B) En cuanto a los arts. 43.4, 44 y 53.5, la discusión se centra en determinar el contenido básico o no del art. 14 de la LORCA, que regula el mecanismo y procedimiento de elección discutido. Y es que la apelación que el Abogado del Estado hace a los arts. 11.1 y 12.1 es irrelevante, dado que en el procedimiento establecido por la Ley canaria, la Asamblea General es la que elige a los Consejeros y miembros de la Comisión de Control y, por otra parte, en nada afectan los preceptos impugnados a la forma de adoptar acuerdos por dicha Asamblea General.

Pues bien, lo que en el fundamento jurídico 25 de la STC 49/1988 se declaró como contenido básico del art. 14 de la LORCA, fue el que en la elección de los miembros del Consejo de Administración se respete la proporción establecida para los distintos grupos y, por tanto, el resto del artículo, en cuanto establece el mecanismo y requisito de proposición de candidatos, no debe ser considerado básico. De este modo, los referidos preceptos de la Ley canaria impugnados, establecen un mecanismo de elección que asegura mejor que la propia LORCA lo que el Tribunal Constitucional consideró básico, es decir, el respeto a la proporción de los grupos representados en el Consejo de Administración y en la Comisión de Control, apartándose de la Ley estatal en lo no básico, que es justamente el mecanismo de elección.

C) Respecto de la impugnación de la frase final del art. 59, párrafo 2.º, fundada en la competencia exclusiva del Estado resultante del art. 149.1. 7.º de la C.E., lo primero que se advierte es que el inciso impugnado carece de carácter normativo y no puede en forma alguna entenderse referible a la competencia en materia de legislación laboral. Además, el Real Decreto 1382/1985, en absoluto establece que necesariamente la indemnización de los altos directivos haya de establecerse en el contrato, previendo, incluso, como ha de calcularse en caso contrario. De ello hay que deducir que la norma canaria contiene un mandato a las Cajas de Ahorro para que no incluyan en el contrato que celebren con sus Directores generales una facultad que expresamente está recogida en la legislación laboral del Estado. Consecuentemente, el precepto tiene un contenido claro de organización de las entidades crediticias.

D) Por último, los arts. 71, a) y 72, a), aun admitiendo el carácter básico de la definición de los distintos grados de faltas, no incurren en contravención alguna de la normativa básica estatal (Ley 26/1988, de 29 de junio), y ello porque los arts. 4, e), 5, d) y e) y 6 de la referida Ley 26/1988, se refieren a actos u operaciones prohibidas por normas de ordenación y disciplina, mientras que los arts. 71, a) y 72, a) de la Ley canaria están concebidos en términos absolutamente generalizados a actos y operaciones prohibidos por la Ley y que afectan a la solvencia de la entidad. De ahí que cuando las presuntas infracciones no sean estrictamente reconducibles a la materia ordenación y disciplinaria, la ley autonómica será la aplicable. No existe, en definitiva, colisión alguna de normas con relevancia constitucional.

6. Personado el Letrado-Secretario general del Parlamento de Canarias, don Aureliano Yanes Herreros, y prorrogado por provi-

dencia de 26 de noviembre de 1990 el plazo para formular alegaciones, con fecha 7 de diciembre siguiente tuvo entrada el correspondiente escrito en el que se concluyó sea dictada sentencia por la que se declare la constitucionalidad de los preceptos impugnados, fundamentando la oposición en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

A) Una comparación literal entre el inciso final de la letra a) del art. 35.1 de la Ley canaria y el art. 8. A) de la LORCA pone de manifiesto que la diferencia consiste, de una parte, en que la Ley autonómica se remite a sí misma y la estatal al «ordenamiento jurídico», y de otra, que la norma estatal se refiere a las autoridades que aprecian las infracciones graves.

Pues bien, por lo que se refiere a la primera de las diferencias, no hay base para afirmar que la Ley autonómica restringe a la estatal y omite insalvablemente elementos esenciales de la misma, ya que se ha respetado el extremo esencial de dicha normativa, que es, concretamente, la causa de incapacidad o incompatibilidad fijada en el art. 8.A) de la LORCA.

Y por lo que respecta a la segunda de las diferencias, ésta es resultado de la operación del legislador autonómico de no reproducir el segundo párrafo del art. 8 de la LORCA. Pero esa omisión es clara que no puede ser considerada como contravención de la normativa básica estatal, ni produce esa restricción indebida, con quebranto insalvable de la seguridad jurídica, que se denuncia.

Por lo demás, no cabe negar que el art. 35.1, d) restringe las causas de incapacidad e incompatibilidad fijadas por la normativa básica estatal, pero ello no tiene por qué conducir a una declaración de inconstitucionalidad, pues el remedio a esa situación puede ser el declarar la vigencia de la causa o causas de incapacidad e incompatibilidad omitidas en la Ley autonómica.

B) La impugnación del núm. 2 del apartado b) del art. 35.1 por infracción de la legislación básica estatal [art. 8.D.b) de la LORCA] parte de un presupuesto falso, consistente en que cualquier restricción de la normativa estatal básica es siempre una infracción generadora de inconstitucionalidad, pues lo que hay que dilucidar es si la restricción denunciada vulnera alguno de los principios de la LORCA y, especialmente, los de la representatividad, gestión eficaz y adecuación a la organización territorial del Estado.

Esta cuestión ha de resolverse negativamente, ya que el precepto impugnado responde precisamente al principio de adecuación a la organización territorial del Estado y se adecua a la doctrina del Tribunal Constitucional respecto del art. 8 de la LORCA, según la cual es legítimo que las legislaciones autonómicas puedan añadir precisiones razonables. Es razonable, en efecto, la reducción de la causa de incompatibilidad a un supuesto cualificado, al no desviarse de los principios fundamentales de la ordenación del crédito en cuanto a la organización de las Cajas de Ahorro, ni transgredir el mínimo común denominador normativo de lo que a incompatibilidades de los Consejeros generales se refiere.

C) En relación a la impugnación del art. 39, es preciso no olvidar que el carácter básico del art. 12.2 de la LORCA queda ceñido al quórum reforzado de mayoría, pero no al de asistencia. En todo caso, aun cuando se apreciase la contravención alegada, la cuestión, en atención al principio de conservación de los actos, cabría ser resuelto conforme a las previsiones del art. 149.3 de la C.E., siendo lo procedente, no la declaración de inconstitucionalidad, sino la prevalencia de la norma estatal respecto de la autonómica.

D) En la que atañe a la impugnación de los arts. 43.4, 44 y 53.5,

resulta sorprendente que la misma sea resultado de una incompresible confusión entre lo que es la propuesta de miembros y su designación o elección y la ignorancia de lo dispuesto en el art. 46 de la misma Ley autonómica, según el cual la Asamblea General designará, por cada grupo de representación, un número igual de vocales y de suplentes. La impugnación, por ello, carece de todo fundamento, habiéndose regulado en tales preceptos el sistema de elaboración de las propuestas de los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Control a designar por la Asamblea General, precisándose, así, razonablemente las previsiones de la LORCA.

E) También concurre un error de partida en la impugnación del art. 59, párrafo 2.º, frase final, pues el Director general de las Cajas de Ahorro se configura en la actualidad como un órgano de las mismas, de tal modo que el único miembro que lo forma no mantiene por definición con la entidad una relación contractual sometida al ordenamiento laboral. En cuanto alto cargo dentro de la organización de las Cajas de Ahorro (arts. 26 y 27 de la LORCA y 21 y 58 de la Ley autonómica impugnada), el Director general se halla ligado con la entidad por una relación de naturaleza estatutaria, siendo irrelevante el dato circunstancial de la relación que con la misma pudiera mantener antes de su nombramiento. Por eso no tiene fundamento la afirmación del Abogado del Estado de que la materia regulada sea laboral, pues es una materia organizativa, respecto de la cual tiene competencia la Comunidad Autónoma de Canarias.

F) Finalmente, los arts. 71, a) y 72, a) no contravienen la normativa estatal básica [arts. 4, e) y 5, f) de la Ley 26/1988]. Dado el contenido de unos y otros preceptos, es claro que el juicio de adecuación de los preceptos autonómicos a los estatales ha de versar sobre si es básico el criterio estatal sobre el acto-fuente competente en relación a la determinación de las operaciones prohibidas y a los requisitos de los actos u operaciones que puedan afectar a la solvencia económica de la entidad.

Centrada así la cuestión, las previsiones impugnadas no suponen extralimitación competencial alguna, siendo resultado del ejercicio de la competencia legislativa de la C.A. dentro del marco de la legislación estatal y con respeto al mínimo común denominador normativo que a esa normativa corresponde establecer (art. 149.1.11.º C.E.).

7. Con fecha de 12 de marzo de 1991, y tras el preceptivo trámite de alegaciones, por Auto del Pleno de este Tribunal se acordó el mantenimiento de la suspensión de los arts. 35.1, a), inciso final, b.2) y d); 39.2, 3 y 4, en conexión con el art. 23.4; 59, párrafo 2.º, inciso final; 71, a) y 72, a) y el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los arts. 43.4, 44 y 53.5, de la Ley del Parlamento de Canarias impugnada.

8. Por providencia de 16 de febrero de 1993, se acordó señalar el día 18 siguiente para la deliberación y votación de esta Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro. El fundamento de dicha inconstitucionalidad, en la mayor parte de los casos, reposa en que los preceptos impugnados se separan de lo dispuesto por el legislador estatal en ejercicio de la competencia que al Estado le reconoce el art. 149.1.11.º de la C.E. La inconstitucionalidad dimanaría de la infracción por la Ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, si bien esa infracción sería mediata o indirecta, por cuanto -tal como ya hemos señalado con ocasión de supues-

tos similares al ahora planteado (por ejemplo, entre las más recientes, STC 151/1992, fundamento jurídico 1.º: la mediación de la ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado –en este caso, las bases de la ordenación de crédito y banca– permite mantener que la norma autonómica que contradice a la ley básica –material y formal– invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias. Además, las «incongruencias» con la normativa estatal básica de los preceptos impugnados, en los casos que omiten extremos esenciales de las normas básicas estatales, quiebra la seguridad jurídica del art. 9.3 C.E. aun en el caso de que fuera posible realizar una interpretación conforme a la Constitución integrando tales casos con la norma básica.

No existe discrepancia sobre la delimitación del orden de competencias en esta materia, las Cajas de Ahorro, según el bloque de la constitucionalidad, ni sobre la competencia estatal para dictar la legislación básica, ni sobre el carácter estatal básico de la legislación invocada por el Abogado del Estado, ni tampoco sobre la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma; la impugnación se basa en la extralimitación en el ejercicio de esa competencia por el no respeto escrupuloso de dicha legislación básica. De este modo, el examen de los motivos de inconstitucionalidad en los diversos preceptos, exigirá confrontar lo dispuesto en los preceptos de la Ley Autonómica impugnados con los correlativos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (en adelante, LORCA) y, en su caso, con lo de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de crédito, normas éstas dictadas al amparo del art. 149.1.11.º de la C.E.

2. Los primeros preceptos impugnados de la Ley canaria son los apartados a) –inciso final– y d) del art. 35.1, que, a juicio del Abogado del Estado, incurren en inconstitucionalidad una vez que, al regular complementariamente una cuestión que con el carácter de básica lo ha sido ya en el art. 8 de la LORCA, ha omitido incorporar determinados extremos esenciales de esa regulación estatal.

Ciertamente el art. 8 de la LORCA, como ya señalamos en el fundamento jurídico 21 de la STC 49/1988, «...es básico en cuanto (que) 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», lo que significa que, permitiéndose a las Comunidades Autónomas con competencia para ello complementar las previsiones estatales, quedan radicalmente excluidas aquellas que las contradigan, precisamente por el carácter básico que, al amparo del art. 149.1.11.º de la C.E., ostenta el referido art. 8 de la LORCA.

El art. 35.1 aborda la regulación de los supuestos de incompatibilidad para el ejercicio del cargo de Consejero general y para la actuación como compromisario, refiriendo la incompatibilidad, entre otros supuestos, a «los que hubieran sido sancionados por infracciones graves conforme a las previsiones de esta Ley (apartado a), inciso final) y a «los Presidentes, Consejeros, Gerentes, Asesores o asimilados de otras Entidades de crédito, ahorro o gestión financiera» [apartado d)]. De este modo, la infracción del principio de seguridad jurídica, en opinión del Abogado del Estado, resultaría del hecho de que el art. 8 de la LORCA ha previsto esa incompatibilidad, de una parte, por relación a «los que hubieran sido sancionados por infracciones graves», añadiendo que «a estos efectos, se considerarán infracciones graves aquellas que el ordenamiento jurídico les confiera expresamente tal carácter y hayan sido apreciadas por los tribunales u órganos administrativos competentes» (apartado

A, inciso final); y de la otra, por relación también a «los Presidentes, Consejeros, Administradores, Directores, Gerentes, Asesores o asimilados de otro establecimiento o institución de crédito de cualquier clase o de Corporaciones o Entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros» (apartado B, primer inciso).

Pues bien, por lo que atañe al art. 35.1, a), inciso final, de la Ley canaria impugnada, es claro que en nada contradice a lo dispuesto en el art. 8.A), inciso final, de la LORCA, ya que, tanto en una como en otra, la incompatibilidad queda vinculada al hecho de la sanción por infracción grave, de manera que si alguna desviación entre uno y otro régimen pudiera producirse, a la tipificación de las infracciones graves habría que referirla, cuestión que en este momento resulta ajena a la imputación de inconstitucionalidad dirigida contra el precepto autonómico. Que el art. 8.A) de la LORCA califique como infracciones graves que conllevan la incompatibilidad «aquellas que el ordenamiento les confiera expresamente tal carácter y hayan sido apreciadas por los tribunales u órganos administrativos competentes», mientras que el art. 35.1 a), inciso final, de la Ley canaria refiera las infracciones graves a las así tipificadas «conforme a las previsiones de esta Ley», no suscita, en definitiva, ningún problema de constitucionalidad por sí mismo, debiéndose estar por ello mismo a la tipificación que de esas infracciones tienen a cabo tanto la normativa estatal como la autonómica, pues tanto una como otra, en los términos que luego veremos, pueden tipificar como tales determinadas acciones u omisiones que, con arreglo al propio art. 8.A), inciso final, de la LORCA, determinarán en caso de sanción la incompatibilidad prevista.

3. El art. 35.1, d) de la Ley canaria establece que no podrán ejercer el cargo de Consejero general ni actuar como compromisario «los Presidentes, Consejeros, Gerentes, Asesores y asimilados de otras Entidades de crédito, ahorro o gestión financiera», mientras que el art. 8, b) de la LORCA establece que no podrán ostentar el cargo de compromisario o Consejero general, tanto esos cargos de establecimientos o instituciones de crédito, como los mismos cargos «de Corporaciones o Entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros, o las personas al servicio de la Administración del Estado o las Comunidades Autónomas con funciones a su cargo que se relacionen directamente con las actividades propias de las Cajas de Ahorro». Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el art. 35.1, e) hace referencia específica a los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma con funciones relacionadas directamente con las actividades de las Cajas de Ahorros.

No cabe duda sobre el carácter básico del precepto estatal, y que el mismo, aunque contiene una regulación pormenorizada, no excluye ni impide una intervención adicional del legislador autonómico, que ha de respetar sin embargo lo establecido en la legislación básica del Estado, que a efectos de las determinaciones de las incompatibilidades para ser compromisario o Consejero general, establece un mínimo común para todo el Estado, que ha de ser respetado y es indisponible para la Ley autonómica (STC 49/1988, fundamento jurídico 21).

El precepto autonómico impugnado establece una regulación completa, minuciosa y cerrada del régimen de incompatibilidades para sustituir la normativa básica estatal en la materia, en este caso de carácter mínimo. Para ello ha incorporado sustancialmente lo dispuesto en el art. 8 de la LORCA, pero con supresiones significativas, al no hacer referencia, a diferencia de lo dispuesto en la norma estatal, ni a los funcionarios del Estado, ni a determinados cargos de Corporaciones o Entidades relacionadas con las Entidades de crédito pero distintas de éstas. El mero contraste o comparación entre el

texto de la norma autonómica y de la norma básica estatal evidencia que la primera restringe y modifica el alcance y contenido de la Ley estatal y, aunque sea por defecto, la contradice abiertamente, tanto en su letra como en su principio. El propio Parlamento de Canarias lo reconoce cuando declara que «no cabe negar que la normativa autonómica restringe las causas de incapacidad e incompatibilidad fijadas por la normativa básica estatal», aunque sin embargo afirma que el remedio a esta situación podría ser el declarar la vigencia de la causa o causas de incapacidad e incompatibilidad establecidas en la Ley estatal y omitidas en la Ley autonómica. En el juicio de constitucionalidad no se trata de visorar la posibilidad de remediar la supresión de la previsión contenida en la norma estatal mediante la aplicación directa de ésta, sino la existencia de una antinomia entre la norma básica estatal y la norma autonómica, que en caso de existir ha de ser corregida y reparada por este Tribunal, mediante la declaración de inconstitucional. Desde esta perspectiva el contraste entre la norma autonómica y la norma estatal es evidente. La no mención en el precepto autonómico que reproduce sustancialmente la legislación básica del Estado, de referencias trascendentes y significativas, debe ser entendido como una exclusión o eliminación, por la Ley autonómica, de supuestos de incompatibilidad previstos en la legislación básica del Estado, que, según se ha dicho, ha establecido una lista de causas de incompatibilidad que ha de operar como mínimo común básico en todo el Estado. El precepto estatal y de autonómico contienen una definición de alcance notoriamente distinto sobre el mismo supuesto de incompatibilidad, de modo que una y otra regla se contradicen y excluyen entre sí. Ello confirma que el precepto autonómico impugnado restringe una causa de incapacidad e incompatibilidad fijada por la normativa básica del Estado, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 154/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto, dado que ello supone en todo caso la contradicción del art. 35.1, d) de la Ley autonómica impugnada con lo previsto en el art. 8 de la LORCA.

Por tanto, el art. 35.1, d) de la Ley canaria 13/1990 es inconstitucional y ha de ser declarado nulo.

4. El art. 35.1, b), 2.º, de la Ley canaria, a diferencia del art. 8.D).b) de la LORCA vincula la incompatibilidad por impago de deudas a la Caja a que el mismo se produzca «con contumacia» y a que se encuentren «reconocidas, en todo caso, por Sentencia firme».

Pues bien, las precisiones que el legislador autonómico ha incorporado en la tipificación de la referida causa de incompatibilidad, ceñida por la norma básica estatal al «impago de deudas de cualquier clase frente a la Entidad», desbordan los límites a los que queda constraído el ejercicio de la competencia autonómica, pues suponen una restricción del supuesto al que el legislador estatal ha anudado la incompatibilidad, fruto sin más del impago de deuda y no, claro es, del hecho de persistir con contumacia en el impago aún tras haber sido reconocidas por sentencia firme. No se trata, por tanto, de una precisión o desarrollo que perfilase razonablemente la causa de incompatibilidad, sino que ésta se cualifica de tal manera que restringe indebidamente los supuestos reconducibles a la misma. Consecuentemente, deben estimarse inconstitucional el art. 35.1, b), 2.º, de la Ley impugnada.

5. La impugnación del art. 39.2, 3 y 4 de la Ley canaria se sustenta en que contradice lo dispuesto en el art. 12.2, párrafo primero, de la LORCA, al preverse un diferente quórum de asistencia y una distinta mayoría para la adopción de acuerdos de disolución y liquidación o fusión de Cajas de Ahorro.

El art. 12.2, párrafo primero, en conexión con el art. 11, ambos

de la LORCA, establece que para la adopción de los acuerdos de la Asamblea General relativos a la disolución y liquidación de la Entidad o su fusión con otras «... se requerirá, en todo caso, la asistencia de la mayoría de los miembros, siendo necesario, además, como mínimo, el voto favorable de los dos tercios de los asistentes». Según ha tenido ya ocasión de afirmar este Tribunal, «el párrafo primero del apartado 2.º (del art. 12 de la LORCA), 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 pueda 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» (STC 49/1988, fundamento jurídico 24). Por consiguiente, la legislación básica estatal en relación a esta disolución, liquidación o fusiones, materia que incide muy directamente en los aspectos financieros de la institución, impone un quórum de asistencia y una mayoría de votación que supone un mínimo infranqueable que el legislador autonómico sólo puede regular para reforzar pero no para debilitar o reducir las exigencias de ese límite.

El art. 39 de la Ley canaria define expresamente ese quórum de asistencia y mayoría cualificada a unos supuestos —los contemplados en los núms. 2 y 3 del art. 23— entre los que no se incluyen los relativos a la disolución y liquidación de la Entidad o su fusión con otras —mencionados en el núm. 4 del mismo art. 23—, dando aplicación al criterio general previsto en el núm. 2 del art. 39 de la misma Ley autonómica, en tales casos la Asamblea General que deba adoptar el acuerdo quedaría válidamente constituida en segunda convocatoria cualquiera que sea el número de miembros presentes, bastando, asimismo, con la mayoría simple de votos de los presentes.

El resultado al que, de este modo, se llega, supone una flagrante vulneración de la norma básica estatal, que exige un quórum mínimo de asistencia —la mayoría de los miembros de la Asamblea General— y, a la vez, un voto cualificado —el favorable de los dos tercios de los asistentes— (art. 12.2, en relación con el art. 11.3 de la LORCA). Dada la contradicción existente entre la norma básica del Estado y la norma autonómica, que ineludiblemente ha de resolverse a favor de la estatal, ha de declararse la inconstitucionalidad de los núms. 3 y 4 del art. 39 de la Ley autonómica en cuanto omiten la exigencia del quórum de asistencia y voto cualificado que prevén para la adopción de los acuerdos a los que se refiere el art. 23.4 de la misma Ley autonómica. La inconstitucionalidad no puede extenderse, sin embargo, al núm. 2 del referido art. 39, por cuanto éste se ajusta plenamente a lo dispuesto por el art. 12.1, último párrafo, de la LORCA.

6. También considera el Abogado del Estado que los arts. 43.4, 44, y 53.5 de la Ley canaria establecen un sistema de designación para los Vocales del Consejo de Administración y de la Comisión de Control que resulta incompatible con el que, con carácter básico, se regula en la LORCA, pues es claramente básico el hecho de que los grupos representativos se limiten a proponer a los candidatos y no a nombrar, tal como, a su juicio, se hace en los preceptos autonómicos impugnados.

Planteada la cuestión en estos términos, para dar respuesta adecuada a la misma debe recordarse que el sistema previsto por la LORCA se asienta, en lo sustancial, en los dos siguientes criterios: En primer lugar, en que el nombramiento de los Vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control compete a la Asamblea General (art. 11.1 de la LORCA), y en segundo lugar, en que en la designación deben respetarse de-

terminados porcentajes de representación de los intereses colectivos, articulándose a tal fin un mecanismo de propuesta de candidatos por los diversos grupos representativos en los términos que establece el art. 14 de la LORCA.

Nada cabe objetar, sin embargo, a los preceptos de la Ley canaria impugnados, pues pese a la imprecisión de la redacción del art. 43.4 de la Ley canaria, del contexto del propio artículo y del resto de la Ley, se deriva con toda evidencia que no se atribuye a los grupos representativos el nombramiento directo de los Vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control, sino que los preceptos impugnados se refieren justamente a la proposición de candidatos por los Consejeros generales de cada grupo, quedando manifiestamente claro que la designación y nombramiento de los Vocales del Consejo de Administración y de la Comisión de Control se realizará por la Asamblea General, ya que no sólo el art. 46 de la Ley canaria así lo prevé -tal como puntualiza la representación del Parlamento de Canarias, sino que el art. 23.1 de la misma Ley inequívocamente establece que es competencia de la Asamblea General «el nombramiento de los Vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de control de su competencia», en unos términos, por tanto, absolutamente coincidentes con los del art. 11.1 de la LORCA.

La pretendida inconstitucionalidad de los arts. 43.4, 44 y 53.5 de la Ley canaria carece, en consecuencia, de todo fundamento y debe ser por ello rechazada.

7. El art. 59, párrafo 2.º, en su inciso final, establece que «serán nulos de pleno Derecho los acuerdos suscritos por el Director general con la Caja de Ahorros por los que se predetermine la cuantía de la indemnización o compensación que le pudiera corresponder en caso de cese».

Considera el Abogado del Estado que la norma regula una cuestión reconducible a la materia laboral de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.7.º C.E.), incurriendo así en inconstitucionalidad por infracción del orden constitucional de distribución de competencias. Por el contrario, tanto el representante del Gobierno de Canarias como el de su Parlamento, entienden que el referido artículo, por su contenido es una previsión de carácter organizativo de las Entidades crediticias, ya que, en lo sustancial, el Director general de la Caja de Ahorros se configura como un órgano de las mismas que, por definición, no mantiene con la Entidad una relación contractual sometida al ordenamiento laboral.

Para la resolución del problema lo relevante no es cuál sea la calificación que deba merecer la relación contractual, sino si, al margen de ello, dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de regulación de Cajas de Ahorro, puede insertarse una norma como la impugnada, que veda el establecimiento de pactos que establezcan previamente la indemnización por cese del Director de la Caja de Ahorros. En el contexto de la norma, la misma no trata de regular el régimen jurídico de la relación de empleo del Director general de la Caja de Ahorros, ni siquiera al régimen de su cese o remoción, que se someterá en todo a la legislación estatal en la materia. La finalidad de la norma es vedar tales pactos a los órganos de la Caja de Ahorros, para proteger las facultades que legalmente le corresponden en cuanto a la disponibilidad del cese del Director, atendiendo también a los intereses del buen funcionamiento de las Entidades. Se trata de una norma de ordenación y disciplina de las Cajas para evitar condicionamientos indebidos de las facultades que le corresponden a los órganos de la Caja de Ahorros en relación a la remoción de los Directores generales en sus cargos, que no cabe entender subsumible en la materia contemplada en el art. 149.1.7.º C.E. La imputación de inconstitucionalidad ha de ser por ello rechazada.

8. Finalmente, los arts. 71, a) y 72, a) se impugnan por vulnerar lo dispuesto en diversos preceptos básicos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de crédito. La norma básica de referencia que se invoca no es, en este caso, la legislación básica del Estado sobre Cajas de Ahorro, que contiene el modelo básico de organización y funcionamiento de las Cajas, sino la normativa estatal de Entidades de crédito, materia en la que la competencia reguladora estatal es más intensa.

El art. 71, a) de la Ley canaria tipifica como infracción muy grave «la realización de actos u operaciones prohibidas por esta Ley o por los Reglamentos que la desarrollen, o con incumplimiento de los requisitos establecidos por los mismos que puedan afectar a la solvencia económica de la Entidad, salvo que tenga un carácter meramente ocasional o aislado». El contraste del referido precepto con los de la Ley 26/1988 que el Abogado del Estado cita en apoyo de su pretensión, no permite afirmar que aquél venga a alterar la tipificación general prevista por el legislador estatal.

El art. 4, e) de la referida Ley 26/1988 configura, entre otros supuestos, como infracción muy grave «la realización de actos u operaciones prohibidas por normas de ordenación y disciplina con rango de Ley o con incumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas, salvo que tenga un carácter meramente ocasional o aislado», comprendiéndose específicamente entre esas «normas de ordenación y disciplina» las «Leyes y disposiciones administrativas de carácter general que contengan preceptos específicamente referidos a las Entidades de crédito y de obligada observancia para las mismas», con independencia de que hayan sido «aprobadas por órganos del Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en la materia», así como «las Circulares aprobadas por el Banco de España, en los términos previstos en esta Ley» (art. 1.5).

De este modo, la diferencia que se imputa a la norma autonómica estriba en que los actos u operaciones prohibidos cuya comisión constituye infracción muy grave quedan referidos a los así previstos por la propia normativa autonómica (Ley y Reglamentos de desarrollo), sin mencionar expresamente a la normativa estatal y demás normas a que se refiere el precitado art. 1.5 de la Ley 26/1988. Sin embargo, esa falta de mención genérica a la normativa estatal en materia de ordenación y disciplina de las Entidades de crédito, no permite mantener que el precepto autonómico determine o pretenda una modificación o alteración de la tipificación de la infracción. La norma autonómica es, con toda evidencia, un complemento de la previsión estatal, en unos términos que la propia Ley 26/1988, en su art. 42.1, *in fine*, expresamente ha reconocido como posibles, admitiendo, en concreto, «la posibilidad de tipificación por las Comunidades Autónomas, como muy graves, graves o leves, de otras infracciones de sus propias normas en materia de ordenación y disciplina». Por ello, no supone una infracción o alteración de la norma básica estatal, ni pretende un desplazamiento de exclusión de su aplicación, sin que sea obstáculo para ello el que, para asegurar la proporcionalidad entre infracción y sanción, el legislador autonómico, en la tipificación de la infracción muy grave vinculada a la infracción de la propia Ley autonómica o de los Reglamentos que la desarrollen, incluya la precisión del «afectar a la solvencia económica de la Entidad», es una decisión del legislador autonómico que entra de lleno en el ámbito de la competencia que le corresponde.

En cuanto al art. 72, a) de la Ley canaria, la tipificación como infracción grave de «la realización meramente ocasional o aislada de actos u operaciones prohibidas por esta Ley, por los Reglamentos que la desarrollen o con incumplimiento de los requisitos establecidos para los mismos que puedan afectar a la solvencia económica de la Entidad», tampoco supone extralimitación competencial alguna, por

cuanto la infracción queda anudada al hecho de que sea infracción de las propias normas autonómicas y no de otras, lo que, como ya hemos visto, el propio art. 42.1, *in fine*, de la Ley 26/1988, viene expresamente a reconocer, de manera que el carácter básico de la tipificación de las infracciones graves prevista en el art. 5 de la misma Ley lo es «sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de tipificación por las Comunidades Autónomas, como muy graves, graves o leves, de otras infracciones de sus propias normas en materia de ordenación y disciplina».

FALLO

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

Ha decidido

Primero.- Declarar que el art. 35.1, b), 2.º de la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, reguladora de Cajas de Ahorro, es inconstitucional y, por tanto, nulo.

Segundo.- Declarar que el art. 35.1, d) de la Ley impugnada es inconstitucional y consiguientemente nulo.

Tercero.- Declarar que son inconstitucionales y por consiguiente nulos, los núms. 3 y 4 del art. 39 de la Ley impugnada.

Cuarto.- Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1993, de 18 de febrero

Recurso de inconstitucionalidad. Compromisario. Consejero General. Incompatibilidades. Incapacidades. Asamblea General. Adopción de acuerdos. Quórum. Mayoría. Consejo de Administración. Comisión de Control. Designación de Vocales. Director General. Cese. Indemnización. Disciplina y ordenación de las Entidades de Crédito.

A) Objeto

La sentencia resuelve sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, contra los artículos 35.1, apartados a) -inciso final-, b) 2 y d); 39.2, 3 y 4, en conexión con los artículos 23.4, 43.4, 44, 53.5 y 59, párrafo 2º, frase final; 71 a) y 72 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, reguladora de las Cajas de Ahorro.

B) Antecedentes

El Abogado del Estado recuerda los títulos competenciales del Estado en la materia, art. 149.1.11 y 13 de la CE que se han desarrollado en la LORCA y en la legislación sobre disciplina e intervención de las Entidades de Crédito, que el título competencial autonómico es el art. 35.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Sobre la base de los anteriores títulos competenciales se destacan las siguientes cuestiones y omisiones de relevancia constitucional:

Se resaltan omisiones insalvables en la regulación de los supuestos de infracción que impiden el acceso a la condición de Consejero General o compromisario así como de las causas de incompatibilidad de los mismos. El mismo vicio se pone de manifiesto al regular las incapacidades para el ejercicio del cargo de Consejero en el supuesto de impago de deudas.

Se contradice la legislación básica en la materia en los supuestos de disolución y liquidación o de disolución por fusión de Cajas de Ahorros.

El sistema de votación por grupos es contrario a la regulación básica relativa a elección de Consejeros, de los miembros del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control.

Por último se pone de manifiesto la regulación de extremos de naturaleza laboral en relación con los cuales la Administración Autonómica es manifiestamente incompetente.

Igualmente señala contravenciones a legislación de disciplina e intervención de entidades de crédito, que se califican de inconstitucionales, en la medida en que la normativa autonómica altera la tipificación contenida en la legislación básica.

La Comunidad Autónoma manifiesta que las restricciones indicadas en relación con la normativa estatal o bien sirven para precisar y concretar las bases, o bien son meramente defectos de técnica legislativa, sin relevancia constitucional, o en su caso se trata de meras precisiones de la legislación básica, de conformidad con las competencias de desarrollo autonómico.

Por otra parte se niega la existencia de disposiciones normativas de contenido laboral en relación con la indemnización de Directores Generales de las Cajas.

Finalmente considera que no existe contravención alguna en relación con la normativa básica estatal en materia de sanciones, ya que los tipos objeto de controversia se entiende que en ningún caso se refieren a infracciones de ordenación y disciplina que son las reguladas en la legislación estatal.

C) Fundamentos jurídicos

En relación con la materia objeto de controversia no existen discrepancias sobre los títulos competenciales en juego, justificándose únicamente la misma en que se considera por la parte recurrente que se produce una extralimitación autonómica en el ejercicio de sus competencias.

Al respecto y por lo que se refiere a la primera de las cuestiones en relación con las causas de incompatibilidad se admite la competencia autonómica para desarrollar, añadir o precisar las contenidas en la legislación estatal, que es lo que se entiende que ocurre con la precisión de la normativa autonómica que establece el supuesto de comisión de infracciones graves tipificadas en la ley autonómica como causa de incompatibilidad.

Por lo que se refiere a la previsión como causa de incompatibilidad de la condición de Presidente, Consejero Gerente, Asesor o asimilado de otras entidades de crédito, ahorro o gestión financiera, se considera que supone una regulación minuciosa y completa del régimen de incompatibilidades con vocación de sustituir la regulación estatal, por lo que será inconstitucional en la medida en que omite la referencia contenida en esta última a funcionarios del Estado, a determinados cargos de Corporaciones o Entidades relacionadas con Entidades de Crédito pero distintas de éstas, de tal suerte que por defecto restringe y modifica el alcance y contenido de la ley estatal.

Respecto a la incompatibilidad por impago de deudas a la Caja, las precisiones contenidas en la norma autonómica, que exigen que la misma se produzca con contumacia y que se encuentren reconocidas por sentencia firme, desbordan la competencia autonómica, ya que realmente más que de precisiones se trata de restricciones de la causa recogida en la normativa básica.

En relación con los quórums de asistencia y la regulación de la mayoría exigible para la adopción de acuerdos de

disolución y liquidación o fusión, considerando que se trata de una cuestión que incide muy directamente en aspectos financieros de las Cajas de Ahorros, se señala que los límites establecidos por la legislación estatal, constituyen un mínimo infranqueable para el legislador autonómico, que por contra sí podrá reforzarlos, criterio éste que determina la inconstitucionalidad de la norma canaria, al no respetar el quórum de asistencia y voto cualificado contenido en la normativa básica en los supuestos más arriba citados.

En cuanto a la designación de los Vocales del Consejo de Administración y de la Comisión de Control se señala que la normativa básica establece que el nombramiento de los Vocales del Consejo y de la Comisión compete a la Asamblea General y que en la designación de los mismos deben respetarse determinados porcentajes de representación de intereses colectivos, articulándose al efecto un mecanismo de propuesta de candidatos, extremos éstos respetados en sus términos por la norma autonómica objeto de impugnación.

Respecto a los acuerdos de naturaleza indemnizatoria en los supuestos de cese firmados entre el Director General de la Caja de Ahorros y esta misma se señala que la regulación contenida en la norma autonómica no trata de regular el régimen jurídico de la relación de empleo, ni siquiera el del cese o renuncia, sino de garantizar a la entidad estas últimas posibilidades, configurándose por tanto como una norma de ordenación y disciplina, ajustada a la Constitución.

Por último y por lo que se refiere al régimen sancionador se resalta que la falta de mención genérica de la normativa estatal en materia de ordenación y disciplina de las entidades de crédito no permite sin más mantener que el precepto autonómico determine o pretenda una modificación o alteración de la tipificación de las infracciones contenidas en la normativa básica, ya que en todo caso la norma autonómica en esta materia es un complemento de la estatal siempre que no resulte una alteración o desplazamiento de la normativa estatal.

Del mismo modo tampoco supondrá extralimitación competencial la circunstancia de que una infracción tipificada quede anudada al hecho de violación de las propias normas autonómicas como claramente viene reconocido por la propia legislación básica en materia de ordenación y disciplina de las Entidades de Crédito.

**Sentencia 62/1993, de 18 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad.
Ley de Aragón 1/1991 reguladora de las Cajas de Ahorro de Aragón
(BOE 22 marzo 1993) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 814/91, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 14.2; 35.1 a); 36; 58 y 60 de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro en Aragón, publicada en el «Boletín Oficial de Aragón» núm. 7, de 18 de enero de 1991. Han sido partes el Presidente de las Cortes de Aragón, don Juan Bautista Monserrat Mesanza y, posteriormente, don Angel Cristóbal Montes, y la Diputación General de Aragón, representada por su Letrado don Manuel Gudea Martín. Ha sido Ponente el Presidente, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 17 de abril de 1991, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 14.2; 35.1, a); 36; 58 y 60, de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro en Aragón.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) Con carácter general, señala el Abogado del Estado que las competencias estatales y autonómicas en la materia resultan del art. 149.1.11.^a y 13.^a de la C.E. y del art. 39 del E.A. de Aragón, habiéndose dictado la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (en adelante, LORCA), y la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Pues bien, el examen de la Ley autonómica arroja importantes incongruencias con la normativa estatal básica desde el punto de vista de un objetivo examen de los textos. Y de otra parte, también se han omitido extremos esenciales de las normas básicas estatales, quebrando así la seguridad jurídica que exige el art. 9.3 C.E.

En consecuencia, ambos supuestos (contravención directa y omisión insalvable), existen en diversos preceptos de la referida Ley.

B) El art. 14.2 de la Ley impugnada infringe la normativa básica estatal en un aspecto esencial, como es el relativo al régimen de absorción de una Caja por otra y las mayorías necesarias para ello.

La norma, en efecto, es totalmente incompatible con el art. 12.2 de la LORCA, en relación con el art. 11.2 y 3, que exige con carácter básico para todos los supuestos de fusión una mayoría cualificada de los dos tercios de los assembleístas asistentes, siendo clara la

doctrina del Tribunal Constitucional al admitir que es posible reforzar, pero no atenuar, las exigencias de este precepto básico de la Ley estatal que han de considerarse como mínimos a observar (STC 49/1988, fundamento jurídico 24). La contravención, pues, de la norma básica, a la luz de la doctrina del Tribunal, es clara y manifiesta.

C) El art. 35.1, a) se impugna por exigir un requisito para ostentar la condición de Consejero general que fue expresamente derogado por el legislador estatal, por ser contrario a la legislación de la Comunidad Económica Europea: El ostentar la nacionalidad española. En efecto, el Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, eliminó este requisito, que aparecía en la primera redacción del art. 7.1, a) de la LORCA, al adaptarla al Derecho de las Comunidades Europeas, y concretamente a las Directivas 73/163, de 28 de junio, y 77/780, de 12 de diciembre.

Ciertamente, las Comunidades Autónomas pueden exigir requisitos adicionales, pero siempre con respeto a la norma básica. En este caso, de la comparación de los dos textos sucesivos (el art. 7 de la LORCA antes y después del Real Decreto Legislativo), y de la finalidad y características de éste, se desprende con inequívoca claridad que el deseo expreso del legislador estatal ha sido suprimir el requisito que se impugna.

D) El art. 58 está en contradicción con el art. 20.2 de la LORCA. En las Cajas de Ahorro, a diferencia de las sociedades mercantiles, no existe libertad de delegación de facultades generales (v. gr., no existe la figura del Consejero-delegado), de manera que la peculiar composición de los órganos rectores y la finalidad representativa de tal composición, determina un delicado y riguroso reparto de competencias entre ellos, que se les aseguran legalmente, pero que necesariamente deben ejercitar. Por ello, el art. 20.2, de carácter básico, debe considerarse como una descripción cerrada de las facultades de delegación de tales competencias con carácter general, a fin de asegurar la participación del Consejo en los asuntos propios de su competencia, permitiéndose, únicamente, la delegación «en una Comisión Ejecutiva y en el Director General».

El precepto autonómico, que no tiene límite alguno, habilita, sin embargo, para la creación de múltiples Comisiones delegadas, lo que producirá la dispersión y disolución de las competencias del Consejo. En definitiva: El esquema básico de las Cajas sólo admite una Comisión Ejecutiva, lo que es vulnerado claramente por el precepto que se impugna.

E) Los arts. 36 y 60 de la Ley impugnada reproducen normativa estatal básica, omitiendo prescripciones fundamentales de la misma, siendo aquí de plena aplicación la doctrina de la STC 154/1989, fundamento jurídico sexto.

Así, el art. 36, al regular las incompatibilidades para ejercer el cargo del Consejero general o compromisario, omite las siguientes: La establecida respecto de los sancionados por infracciones graves [art. 8 a) de la LORCA]; la prevista respecto de los cargos de Corporaciones o Entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito [art. 8 b) de la LORCA]; y

(1) Corrección de errores BOE 25 mayo 1993.

también la fijada respecto de las personas vinculadas contractualmente a las Cajas de Ahorro, que, de acuerdo con la ley básica, se extiende por un periodo de tiempo de dos años contados a partir del cese de aquella relación [art. 8 c) de la LORCA].

El carácter indudable de regulación completa que posee el precepto, que reproduce supuestos generales contemplados en la legislación estatal, determina, pues, el carácter de insalvable de la restricción a la luz de la doctrina constitucional; y en cuanto al art. 8 de la LORCA hay que hacer constar que el Tribunal Constitucional lo declaró «... básico, en cuanto que 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 detalle los establecidos en la Ley (fundamento jurídico 21 de la STC 49/1988).

Igualmente, el art. 60 omite, entre las funciones atribuidas a la Comisión de Control, las relativas a la gestión de la Obra Benéfica Social (art. 24.1, 3.º, de la LORCA) y, sobre todo, la referente al requerimiento de convocatoria de la Asamblea General extraordinaria en los supuestos en que haya existido propuesta de suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración (art. 24.1, 8.º, de la LORCA). La confusión y el quebranto de la seguridad jurídica se incrementan con la cláusula general que contiene el art. 60, h), donde se cierra la lista de competencias con remisión exclusiva a la propia Ley aragonesa o a los Estatutos; por ello, en ambos casos, parece de plena aplicabilidad la doctrina del Tribunal Constitucional antes citada.

F) Concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Mediante otrosí, suplicó se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados al invocarse expresamente por el Gobierno el art. 161.2 de la C.E.

3. Por providencia de 22 de abril de 1991, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, adoptar las medidas dispuestas en el art. 34.1 de la LOTC, tener por invocado el art. 161.2 de la C.E. y, consecuentemente, a tenor del art. 36 de la LOTC, por suspendida la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados y publicar la incoación del recurso y la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de Aragón» para general conocimiento.

4. Mediante escrito de su Presidente, presentado el 22 de mayo de 1991, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Mediante escrito de su Presidente, presentado el 7 de mayo de 1991, el Senado se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

5. Con fecha 16 de mayo de 1991 tuvo entrada el escrito de alegaciones del Presidente de las Cortes de Aragón, don Juan Bautista Monserrat Mesanza, en el que se concluye suplicando sea desestimado el recurso, fundamentando la oposición en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

A) Como consideraciones generales, se señala por el recurrente que no es esta materia en la que el legislador se encuentre huérfano de orientación jurisprudencial, pues el Tribunal Constitucional, fundamentalmente en las SSTC 49/1988 y 49/1988, ha delimitado el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en

materia de Cajas de Ahorro. De este modo, el legislador aragonés ha tenido muy presente en todo momento los citados pronunciamientos, con la finalidad de asegurar la adecuación de las normas al bloque de constitucionalidad que delimita las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia.

Pues bien, la interpretación del Abogado del Estado no puede considerarse sino restrictiva de las competencias que a la Comunidad Autónoma de Aragón le atribuyen la C.E. y su Estatuto de Autonomía. Interpretación restrictiva por el efecto expansivo que predica del ya de por sí amplio régimen básico que estableció la LORCA y también por el alcance que otorga a presuntas omisiones de preceptos básicos de esa legislación estatal. Pero, para determinar la constitucionalidad o no de los preceptos impugnados deberán tenerse presentes, de manera destacada, estas dos ideas: Por un lado, el hecho de que la Comunidad Autónoma de Aragón posee un cierto margen para adaptar la organización de las Cajas que se vean afectadas por su legislación, a las peculiaridades y necesidades de la Comunidad; y por otro, que ese margen tiene como límites los fines que la legislación estatal ha atribuido a la legislación sobre Cajas de Ahorro. De este modo, para que una norma autonómica sea inconstitucional deberá impedir o dificultar el cumplimiento de esos fines.

Y en cuanto al segundo argumento que esgrime la Abogacía del Estado, referido a la omisión de normas básicas estatales en la Ley aragonesa, lo que quiebra la seguridad jurídica, se señala que, no entrando a discutir, en este momento, el carácter básico que se predica de las normas estatales, si cabe afirmar que no toda omisión es inconstitucional, ya que, tal como reconoce la Abogacía del Estado, sólo lo sería cuando sea preciso realizar construcciones extremadamente complejas o exista en la redacción de la norma graves obstáculos para tal integración. Sin embargo, no parece que ninguno de los preceptos impugnados por este motivo se encuentre en uno de los extremos referidos.

Además, desde principios de técnica legislativa, hay que decir que la repetición por la Ley autonómica de todos los preceptos estatales declarados básicos no parece muy afortunada. La omisión de alguno o de gran parte de ellos es, en muchos casos, necesaria para lograr una adecuada sistemática. Es cierto que ello supone un factor de complejidad, pero esa complejidad viene dada por la propia técnica constitucional de la legislación básica, de manera que el destinatario de una norma que regule una materia en la que se produzca esta distribución de competencias normativas sabe que habrá de tener presentes los dos textos.

En todo caso, parece difícil que se pueda llegar a crear un estado tal de inseguridad jurídica que obligue para su corrección a la declaración de inconstitucionalidad, que, como reiteradamente ha tenido ocasión de declarar el Tribunal, es una decisión extrema, a la que sólo cabe llegar cuando no exista posibilidad alguna de interpretar la norma de manera conforme a la Constitución. Así, la omisión podrá ser, y ello también sería discutible, defectuosa técnicamente por dificultar la adecuada recepción de la norma, pero difícilmente podrá decirse que es motivo suficiente para adoptar la medida extrema que supone declarar inconstitucional una norma.

B) El art. 14.2 se impugna por disminuir el quórum necesario para la fusión. Hay que señalar, no obstante, que el art. 14.2 se refiere al supuesto de absorción —más concretamente a la Entidad absorbente—, ya que es el art. 42 de la Ley impugnada el que se refiere a la fusión, reproduciendo la legislación estatal excepto al reforzar el quórum de asistencia necesario para adoptar, entre otros, el acuerdo de fusión. Y en el apartado f) del art. 39 se atribuye a la Asamblea general la función de aprobar la fusión de Cajas de Ahorro.

En consecuencia, el precepto citado —art. 42— debe eliminar los temores del recurrente, al reforzar, incluso, los requisitos exigidos por la legislación estatal. La mayoría que exige el art. 14.2 para aprobar la absorción de otra Entidad se comprende por el hecho de que la Entidad que realiza la absorción no sufre transformación alguna de su naturaleza jurídica, lo que si sucede con la Entidad que es absorbida, que habrá de disolverse, aplicándose, en ese caso, los quórum reforzados que la Ley prevé para este supuesto [art. 39, g) en relación con el art. 42.2].

Finalmente, hay que recordar que en la STC 48/1988, fundamento jurídico 22, quedó salvada la constitucionalidad de un precepto de la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de 17 de julio, que si se diferenciaba de la normativa estatal en este punto.

C) En cuanto al art. 35.1, a), se afirma que el precepto respeta la distribución competencial tal y como la interpretó el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 21 de la citada STC 49/1988. Cuestión diferente es la posible contradicción existente con la normativa comunitaria en la materia. Pero de existir ésta, se resolverá conforme a los procedimientos y principios establecidos para estos supuestos por nuestro ordenamiento.

D) El art. 58 vulneraría el art. 20.2 de la LORCA, pues, para el recurrente, este artículo ha de entenderse como una descripción cerrada de las facultades de delegación, asegurándose así la participación del Consejo como tal en los asuntos de su competencia. Sin embargo, esta interpretación no es compatible por diversas razones:

a) El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el precepto de la LORCA que nos ocupa en el fundamento jurídico 25 de la STC 49/1988, no declarándose inconstitucional porque se consideró que el precepto contiene normas obvias y permisivas para las Comunidades Autónomas. Por el contrario, la interpretación que de este precepto realiza la Abogacía del Estado si conculcaría esas competencias al fijar un modelo único de organización de segundo nivel, lo que impediría que las Comunidades Autónomas pudiesen adaptar esa organización a sus propias peculiaridades, siempre dentro del respeto al esquema básico de organización que fija la LORCA.

b) En todo caso, hay que señalar que el hecho de que el Consejo pueda delegar competencias no significa que no participe en los asuntos de su competencia. La propia naturaleza de la delegación contradice esta afirmación, debiéndose recordar, además, que siempre será posible revocar la misma.

c) Finalmente, parece también preciso señalar que el artículo impugnado sólo establece como obligatoria la constitución de una Comisión delegada para la obra sociocultural. La especificidad de esta labor de las Cajas justifica plenamente su constitución, que en nada altera el esquema de organización que para las mismas prevé la LORCA y en ningún caso se encuentra en contradicción con los fines que la citada norma atribuye a la legislación de Cajas. Es cierto, por lo demás, que la Ley posibilita la creación de otras Comisiones delegadas, pero difícilmente puede considerarse inconstitucional esta previsión que, por sí misma, no altera en absoluto el régimen establecido en la Ley estatal. La posible inconstitucionalidad sólo podría producirse en el supuesto de que la constitución de una Comisión delegada concreta alterase el esquema organizativo básico de la Ley, lo que sólo se podrá saber cuando se haya constituido la misma, sin que pueda deducirse dicha infracción del precepto impugnado.

E) Por lo que atañe a los arts. 36 y 60, debe insistirse que en

ningún caso puede entenderse que la Ley autonómica se encuentre obligada a referir todas las causas a las que se refiere la legislación estatal. Siempre se podrá discutir la bondad o maldad de la opción escogida desde la perspectiva de la técnica legislativa, pero difícilmente se podrá decir que es inconstitucional un precepto que en nada contraviene la legislación estatal. Decir que con ello sufre la seguridad jurídica hasta el punto de obligar a adoptar la medida extrema que declare la inconstitucionalidad de las leyes parece desproporcionado y alejado de la complejidad que rodea la estructura del ordenamiento jurídico español. Es esta complejidad, y no sólo ni siquiera principalmente, de la relación ordenamiento estatal/ordenamientos autonómicos, la que en ocasiones puede hacer añorar una seguridad jurídica que se correspondía a una simplicidad normativa propia de otro tiempo y de otro Estado.

Por ello, en relación con los supuestos concretos del art. 36 hay que concluir que más que ante una causa de incompatibilidad, nos encontramos ante una sanción, materia sobre la que posee competencias la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que el art. 8, b) de la LORCA es sustancialmente identificable con el 36.1, c) de la Ley aragonesa.

Y por lo que respecta al art. 60, debe tenerse en cuenta:

a) Se impugna la omisión de las funciones relativas a la «gestión de la Obra Benéfico Social», que el recurrente considera incluida en el art. 24.1, 3.º, de la LORCA. Lo primero que hay que decir es que el citado artículo no se refiere en ningún momento a la gestión; en concreto, atribuye a la Comisión de Control la labor de «informar a la Asamblea General sobre los presupuestos y dotación de la Obra Benéfico Social, así como vigilar el cumplimiento de las inversiones y gastos previstos». Todas estas funciones parece que se pueden entender incluidas en el genérico apartado a) de la Ley aragonesa, más amplio que su homónimo de la legislación estatal.

b) De una lectura conjunta de los arts. 60 de la Ley aragonesa y 24 de la LORCA, se desprende también que la segunda omisión denunciada por el recurrente está también prevista por la Ley aragonesa, en este caso en su apartado e), que contempla la posibilidad de requerir del Presidente del Consejo de Administración la convocatoria de la Asamblea General. El hecho de que no se refiera explícitamente al supuesto del apartado 5.º de la Ley estatal no puede provocar su inconstitucionalidad, máxime cuando es el único supuesto en el que se atribuye por la legislación estatal a la Comisión de Control la competencia citada; y

c) Finalmente, cabe hacer una referencia a la cláusula de cierre de la Ley aragonesa. La remisión a la legislación estatal hay que entenderla comprendida en la siempre más amplia referencia a los Estatutos de las Cajas, ya que éstos deberán recoger, en todo caso, las funciones que dicha legislación atribuya a sus órganos, pudiendo solamente, en su caso, ampliar las mismas.

6. Tras haberle sido prorrogado el plazo por providencia de 20 de mayo de 1991, con fecha 28 de mayo siguiente, quedó registrado en este Tribunal el escrito por el que don Manuel Guedea Martín, Letrado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, formuló alegaciones en oposición al recurso planteado. Esas alegaciones, en lo sustancial, pueden resumirse de la siguiente forma:

A) La causa de inconstitucionalidad invocada por la representación del Gobierno de la Nación en torno al art. 14.2 de la Ley aragonesa parece, en principio, inapelable, ya que exige, para la absorción por una Caja aragonesa de otra Caja de Ahorros, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo de

Administración de la Entidad absorbente y la mayoría simple de su correspondiente Asamblea, mientras que los preceptos de la Ley básica del Estado exigen una mayoría cualificada de los dos tercios de los asambleístas asistentes.

No obstante, una detenida lectura de la Ley autonómica permite una interpretación de la misma conforme a lo dispuesto en los arts. 11.2 y 3 y 12.2 de la LORCA. Así, una interpretación sistemática de los arts. 14.2; 39 f), y 42.2 de la referida Ley 1/1991 permite admitir su conformidad con el bloque de la constitucionalidad. En consecuencia, no nos encontramos ante un supuesto de clara y manifiesta contravención de la norma básica, sino, en todo caso, ante una defectuosa redacción de la Ley aragonesa.

B) Nada puede alegarse de contrario a la argumentación desarrollada por el Abogado del Estado en torno al contenido del art. 35.1, a) de la Ley aragonesa, que al exigir la nacionalidad española como requisito para ser Consejero general está infringiendo la normativa básica. Sólo cabe poner de manifiesto que la Ley de las Cortes de Aragón, es el resultado de una proposición de Ley presentada por un Grupo Parlamentario y no por el Gobierno de la Comunidad Autónoma.

C) La interpretación que la parte actora realiza del art. 58 es, fundamentalmente, rígida y monolítica respecto de los preceptos calificados como básicos en la LORCA. Pero un análisis detallado de toda la normativa vigente en la materia permite una interpretación diferente del precepto impugnado, ya que:

a) Carece de sentido y constituye una incoherencia, que el Consejo de Administración pueda delegar en el Director general (que no se incluye entre los órganos de gobierno de las Cajas) y no pueda hacerlo, sin embargo, en diversas Comisiones delegadas constituidas en su seno y formadas por miembros del mismo. Además, aunque las Cajas de Ahorro no sean sociedades mercantiles, existe una amplia posibilidad de delegación de facultades entre sus órganos de gobierno (por ejemplo, art. 20.2 de la LORCA), razón por la cual parece una grave incoherencia el permitir, dentro de ciertos límites, la delegación de facultades en el Director general de la Entidad y no en una Comisión delegada.

b) Asimismo, considerar que el precepto autonómico provoca la «dispersión y disolución de las competencias del Consejo» parece exagerado, dado que la creación o no de una o varias Comisiones delegadas y la asignación concreta de funciones corresponde al Consejo de Administración, que en cada caso adoptará las medidas oportunas para una correcta gestión de la Entidad financiera. Todo ello sin perjuicio de que la Asamblea General puede realizar un control de la creación y funciones asignadas a las diversas Comisiones delegadas creadas por el Consejo de Administración [art. 39 d)].

c) Por lo demás, es verdaderamente significativo que el Gobierno de la Nación recurra el contenido del art. 58 y, contrariamente, no lo fuese el art. 34 de la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña, ni el art. 43 de la Ley 7/1985, de 17 de julio, del Parlamento de Galicia sobre Cajas de Ahorro Gallegas. Ni que, posteriormente, el art. 52.1 de la Ley 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro de Canarias tampoco lo haya sido, como tampoco lo ha sido el art. 40.1 de la Ley 4/1990, de 26 de abril, de Cajas de Ahorro de Castilla y León.

D) En cuanto a la impugnación de los arts. 36 y 60, con carácter general bien puede afirmarse que la opción tomada por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, al abstenerse de recoger el contenido de ciertos preceptos básicos, no

puede determinar un vicio de inconstitucionalidad. Podrá ser una defectuosa reproducción de la normativa básica, un error del legislador autonómico o una deficiente y peligrosa técnica de legislar, pero no un vicio de inconstitucionalidad.

Ya más en particular, el art. 60, en su apartado 1, c), encomienda a la Comisión de Control «elevar a la Asamblea General un informe anual sobre su actuación, sin perjuicio de cuantos otros le sean solicitados», siendo por tanto difícil imaginar que este informe anual no preste especial atención a todo lo relacionado con la Obra Benéfico-Social dada la peculiar naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro (SSTC 18/1984, 48/1988, 49/1988, 133/1989 y 160/1990). Y tampoco la facultad de proponer al Departamento de Economía la suspensión de los acuerdos del Consejo puede entenderse al margen de lo dispuesto en el art. 24.1, 5.º y 8.º de la LORCA. Por tanto, interpretado en estos términos –y sin olvidar las indicaciones generales anteriores–, el art. 60 no incurre en un vicio de inconstitucionalidad.

Por último, empleando la argumentación ya utilizada para defender la constitucionalidad del art. 58, debe recordarse que el art. 35.1 de la Ley 15/1985, de 1 de junio, de Cajas de Ahorro de Cataluña; el art. 43.1 de la Ley 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro Gallegas, y el art. 56.1 de la Ley 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro de Canarias, tampoco reproducen íntegramente el art. 24 de la Ley básica estatal cuando enumeran las funciones de la Comisión de Control, y sin embargo, ninguno de los preceptos citados, de tres Comunidades diferentes, ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional.

7. Con fecha 17 de septiembre de 1991, y tras el preceptivo trámite de alegaciones, por Auto del Pleno de este Tribunal se acordó mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 14.2; 35.1, a); 36; 58 y 60 de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro en Aragón.

8. Por providencia de 16 de febrero de 1993, se acordó señalar el día 18 siguiente para la deliberación y votación de esta Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, planteado por el Presidente del Gobierno de la Nación frente a diversos preceptos de la Ley de Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro de Aragón, responde en sus fundamentos generales a similares consideraciones a las expuestas en el recurso de inconstitucionalidad 2.461/1990, promovido también por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro. De este modo, alega, por un lado, que algunos de los preceptos impugnados se separan de lo dispuesto por el legislador estatal en el ejercicio de la competencia que al Estado le reserva el art. 149.1.11.º de la C.E., y por otro lado, imputa a los restantes preceptos impugnados la omisión de determinadas previsiones esenciales contenidas en las normas básicas estatales, lo que supone además una quiebra de la seguridad jurídica que al legislador –en este caso autonómico– le impone el art. 9.3 de la C.E.

El núcleo central de la impugnación reposa pues en la denunciada infracción del orden constitucional de distribución de competencias por determinados preceptos de la Ley aragonesa que se sustentan en la contradicción existente entre éstos y los correlativos de la legislación básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.11.º de la C.E. [en concreto, Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación

de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (en adelante, LORCA) y Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de crédito). Puesto que las partes coinciden en la delimitación del orden constitucional de distribución de competencias, y en el carácter básico de los preceptos estatales invocados, resulta preciso confrontar unos y otros para dilucidar si existe o no esa contradicción, pues, en efecto, de apreciarse la misma, la norma autonómica habrá incurrido en inconstitucionalidad «mediata o indirecta» por cuanto en este caso resultaba constitucionalmente exigible la adecuación del legislador autonómico a la legislación básica del Estado (STC 64/1982). Por ello, procede examinar particularizadamente si los preceptos de la Ley aragonesa impugnados, no respetan los de la legislación básica estatal alegados por el Abogado del Estado.

2. El art. 14.2, de la Ley aragonesa establece que «la absorción por una Caja aragonesa de otra Caja de Ahorro requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo de Administración de la Entidad absorbente y la mayoría simple de su correspondiente Asamblea».

El Abogado del Estado considera que el referido precepto conlleva una extralimitación competencial por cuanto la LORCA (en su art. 12.2 puesto en relación con el art. 11.3) ha previsto con el carácter de norma básica unos quórum de asistencia y de voto diferentes para la adopción de acuerdos por las Asambleas Generales sobre fusión de las Cajas de Ahorro. Concretamente, la norma básica estatal ha establecido un quórum mínimo de asistencia «la mayoría de los miembros de la Asamblea General» y a la vez, un voto cualificado, el favorable de los dos tercios de los asistentes.

Es preciso destacar que en la Ley aragonesa, la fusión de Cajas está contemplada no sólo en el art. 14.1, sino también en el art. 42.2 en relación con el art. 39. f), preceptos estos últimos de carácter general con arreglo a los cuales corresponderá a la Asamblea General de las Cajas de Ahorro «aprobar la fusión de la entidad con otras Cajas de Ahorro», mediante acuerdo que requerirá «la asistencia en primera convocatoria de, al menos, las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea y en segunda, de la mayoría de los mismos» y, «en todo caso, el voto favorable de dos tercios de sus asistentes». Es claro, pues, que en este particular extremo, la Ley aragonesa se ajusta plenamente a los quórum exigidos por el art. 12.2 de la LORCA, que como ya dijimos en la STC 49/1988, fundamento jurídico 24, han de considerarse por las legislaciones autonómicas como mínimos y no como rigidamente obligatorios. No obstante, establecida la regla general en los términos que acaban de indicarse, la propia Ley aragonesa, en su art. 14, matiza esa regulación, de manera que, «si bien cuando la fusión conlleve la pérdida de la personalidad jurídica inicial de una Caja de Ahorro aragonesa» —o «cuando en los acuerdos de fusión se contempla el cambio del domicilio social de la Caja aragonesa correspondiente»—, se requerirá el acuerdo favorable de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Administración y la mayoría absoluta de los Consejeros Generales, convocados unos y otros en respectivas sesiones especiales al efecto» (art. 14.1 y 3), en el supuesto de absorción por una Caja aragonesa de otra Caja de Ahorro bastará con «el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo de Administración de la Entidad absorbente y la mayoría simple de su correspondiente Asamblea» (art. 14.2). De este modo, la impugnación se centra en esta última previsión, pues en los restantes supuestos —incluido el de la Entidad absorbida—, la mayoría necesaria para la adopción del acuerdo de fusión aparece más reforzado que en las previsiones de la LORCA.

Aunque la representación de la Diputación General de Aragón estima que tal contradicción podía ser salvada mediante una inter-

pretación sistemática de los arts. 14.2, 39, f) y 42.2 de la Ley 1/1991, en el presente caso la incorrección técnica de la Ley tiene trascendencia constitucional, al contener un precepto en abierta contradicción con lo dispuesto en la norma básica del Estado. La Ley estatal habla genéricamente de fusión de Cajas de Ahorro. El fenómeno de la fusión se inserta en sus aspectos económicos en la problemática de la concentración de Empresas, y supone su fenómeno más radical, la aportación de patrimonios a título universal, asegurándose así la supervivencia, aunque en una unidad, de las organizaciones que se cuestionan. El reflejo jurídico de esta operación, ha sido contemplado, en el caso de la legislación mercantil, bajo la forma de fusión de sociedades, que comprende dos formas o especies, la llamada fusión por combinación cuando la concentración se realiza en una nueva sociedad que se crea al efecto, y la fusión por absorción cuando tiene lugar en una de las sociedades preexistentes. En nuestro ordenamiento jurídico no se han planteado dudas sobre la configuración de la absorción como un supuesto de fusión, dado que, tanto la fusión por constitución de una nueva sociedad, como la fusión por absorción, aparecen englobadas juntamente como una misma categoría, aunque constituyan dos procedimientos externos y formalmente diferenciados.

Partiendo de esta concepción, la LORCA hace referencia tan sólo a la «fusión», expresión que con toda evidencia abarca los supuestos de fusión de Cajas de Ahorro para creación de una nueva Entidad, como aquellos de fusión por absorción por una de las Cajas que se fusionan. Para uno y otro supuesto, el art. 12.2 de la LORCA exige ese quórum cualificado, que ha de estimarse como mínimo indispensable para el legislador autonómico. Así pues, la previsión autonómica cuestionada, el art. 14.2 impugnado, establece un quórum de asistencia y una mayoría más limitada, que no respecta la norma básica estatal, que no permite reducir las exigencias de quórum de asistencia y de voto cualificado cuando de una absorción por fusión se trate. El precepto, por ello, ha de ser declarado inconstitucional.

3. El art. 35.1, a) se impugna en cuanto establece como requisito que habrán de reunir los Consejeros generales el tener la nacionalidad española.

El art. 15 de la LORCA, por remisión en este punto al art. 7.º de la misma Ley, impuso idéntica exigencia —ser persona física de nacionalidad española—, pero no es menos cierto que, con posterioridad, el art. 3.º del Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, por razón de adaptación a la legislación de la Comunidad Económica Europea (Directivas 73/183, de 28 de junio, y 77/786, de 12 de diciembre), suprimió dicho requisito, dando nueva redacción al art. 7.1, a) de la LORCA («ser persona física con residencia habitual en la región o zona de actividad de la Caja»), con lo que la posterior Ley autonómica que se impugna, al no ajustarse a la norma básica estatal, incurre en inconstitucionalidad. La conclusión, en fin, resulta tan evidente que el propio Abogado de la Diputación General de Aragón reconoce expresamente que nada de contrario a la imputación que formula el Abogado del Estado cabe aducir, admitiendo así la extralimitación competencial que concurre en el art. 35.1, a) de la Ley aragonesa.

4. La inconstitucionalidad del art. 36 de la Ley aragonesa vendría dada por no haber reproducido en su totalidad los supuestos de incompatibilidad previstos por la norma estatal y, más en concreto, los contenidos en las letras a) —en lo relativo a quienes hubiesen sido sancionadas por infracciones graves—, b) y c) del art. 8.º de la LORCA, de carácter básico (STC 49/1988, fundamento jurídico 21). En efecto, el precepto autonómico no ha hecho sino reproducir prácticamente en términos literales el art. 8.º de la LORCA, no incluyendo, no obstante, como causas determinantes de la incompati-

lidad para ostentar el cargo de Consejero general o actuar como compromisario la de, en primer lugar, haber sido «sancionados por infracciones graves», considerándose como tales «aquellas que el ordenamiento jurídico les confiera expresamente tal carácter y hayan sido apreciadas por los tribunales u órganos administrativos competentes», y, en segundo lugar, la de ostentar los cargos de «Presidentes, Consejeros, Administradores, Directores, Gerentes, Asesores o asimilados de Corporaciones o Entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros». El precepto autonómico cuestionado ha silenciado también la prohibición de que los Consejeros y compromisarios puedan estar ligados a las Cajas de Ahorro o a sociedades en cuyo capital participen por contratos de obra, suministros o trabajos retribuidos «dos años después, como mínimo, contados a partir del cese de tal relación».

Este Tribunal ha afirmado que las causas de incompatibilidad que contiene el art. 8.º LORCA «han de ser respetadas por las legislaciones autonómicas, si bien éstas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables, o desarrollar con más detalle los establecidos en la Ley» (STC 49/1988, fundamento jurídico 21). Es decir, la regla básica estatal tiene como función establecer una lista mínima de causas de incompatibilidad que se impone al legislador autonómico, que ha de respetar ese mínimo en su regulación. El art. 36 de la Ley aragonesa, contiene una regulación completa y autosuficiente del régimen de incompatibilidades para sustituir la normativa básica estatal en la materia, en este caso de carácter mínimo. Para ello, se ha limitado a reproducir las causas contenidas en la Ley básica del Estado, sin añadir otros motivos ni desarrollarlos con más detalle, pero suprimiendo significativamente algunas o restringiendo el alcance de otras. Esa reproducción parcial, con omisiones muy significativas, sólo puede ser entendida como reducción por la Ley autonómica del nivel de rigor que en materia de incompatibilidades establece la legislación básica del Estado para asegurar una gestión correcta de las Cajas. El precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 154/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto. Ello supone en todo caso la contradicción del art. 36 de la Ley autonómica impugnada con lo previsto en el art. 8.º de la LORCA, pues aquí y éste contienen una definición de alcance notablemente distinto sobre los mismos supuestos de incompatibilidad, de modo que existe contradicción en la letra y en los principios entre ambos, dado que la normativa autonómica restringe o elimina causas de incapacidad e incompatibilidad fijada por la normativa básica del Estado. Por tanto, el art. 36 de la Ley aragonesa 1/1991, es inconstitucional y ha de ser declarado nulo, porque no prevé las siguientes causas de incompatibilidad para ejercer el cargo de Consejeros generales y para actuar como compromisarios: «los que hubieren sido sancionados por infracciones graves»; «los Presidentes, Consejeros, Administradores, Directores, Gerentes, Asesores o asimilados de Corporaciones o Entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros»; y «los que estén ligados a las Cajas de Ahorro o a Sociedad en cuyo capital participen por contratos de obra, suministros o trabajos retribuidos dos años después, como mínimo, contados a partir del cese de tal relación».

5. Idéntico motivo de impugnación al que acaba de analizarse se esgrime por el Abogado del Estado a propósito del art. 60 de la Ley aragonesa, trayéndose ahora a colación lo dispuesto en el art. 24.1, 3.º y 8.º de la LORCA.

Debe recordarse que el art. 24.1, 3.º, de la LORCA establece

que para el cumplimiento de sus fines, la Comisión de Control tendrá atribuida la función de «informar a la Asamblea General sobre los presupuestos y dotación de la Obra Benéfico Social, así como vigilar el cumplimiento de las inversiones y gastos previstos», siendo el precepto norma básica (Disposición final cuarta, bres de la LORCA) que ha de ser respetada por el legislador autonómico. De otra parte, el art. 24.1, 8.º, de la LORCA atribuye igualmente a la Comisión de Control la facultad de requerir al Presidente la convocatoria de la Asamblea General con carácter extraordinario en el supuesto de que proponga al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comunidad Autónoma la suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración de la Entidad cuando considere que «vulneran las disposiciones vigentes o afectan injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados o al crédito de la Caja de Ahorro o de sus impositores o clientes».

El art. 60 de la Ley aragonesa, tiene la pretensión de establecer una regulación completa de las facultades de la Comisión de Control, y aunque no reproduce literalmente los correspondientes preceptos de la Ley estatal, sustancialmente los recoge, precisa y detalla. Sin embargo, no incluye entre esas funciones las relativas a la gestión de la Obra Benéfico Social y al requerimiento de convocatoria de la Asamblea General extraordinaria en los supuestos en que haya existido propuesta de suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración por vulneración de las disposiciones vigentes, o por afectar injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados, o al crédito de las Cajas de Ahorro o de sus impositores o clientes.

La contradicción entre el art. 60.1 de la Ley aragonesa 1/1991 y lo dispuesto en los arts. 24.1, 3.º y 8.º de la LORCA, resulta clara, pues se suprime el párrafo que la Ley estatal dedica al control sobre la Obra Benéfico Social y se desconecta el requerimiento de convocatoria de la Asamblea General del supuesto de suspensión de la eficacia de los acuerdos, exigiéndose además, para tal requerimiento en la Ley aragonesa un «quórum» muy cualificado de dos tercios de sus miembros. Con toda evidencia, tales exclusiones o adiciones suponen que la Ley autonómica reduce o suprime dos funciones muy significativas que la legislación básica del Estado asigna a la Comisión de Control, que, no debe olvidarse, «tiene por objeto vigilar la actuación del Consejo de Administración» (STC 49/1988, fundamento jurídico 25). Esta supresión tiene una incidencia muy directa en el control de la corrección de la gestión de la Caja y en el aseguramiento de su solvencia. El propósito reductivo de la Ley autonómica se confirma, además, en la previsión contenida en el apartado h) de este art. 60, que deja abiertas las facultades del órgano, pero refiriéndolas a otras funciones «que le atribuyan esta Ley o los Estatutos de la Caja», lo que en sus propios términos implicaría eliminar la aplicación de la legislación del Estado en esta materia.

En consecuencia, por estas razones la enumeración del art. 60.1 de la Ley aragonesa 1/1991 es inconstitucional en cuanto contrario a lo dispuesto en la legislación básica del Estado, y, por ello, mediatamente al art. 149.1.11.º C.E.

6. Por último, se impugna el art. 58 por contradecir lo dispuesto en el art. 20.2 de la LORCA, que es norma básica, y así se estimó en la STC 49/1988 (fundamento jurídico 25). Este prevé que el Consejo de Administración «podrá delegar funciones en una Comisión Ejecutiva y en el Director General», salvo en determinados supuestos que enumera el mismo artículo. Por el contrario, el art. 58 de la Ley aragonesa dispone que «el Consejo de Administración podrá constituir una o más Comisiones delegadas, a las que podrá encomendar funciones propias del Consejo», añadiendo que «en todo caso, será de constitución reglamentaria una Comisión delegada para la

obra sociocultural». De este modo, a juicio del Abogado del Estado, el legislador autonómico ha sobrepasado el esquema organizativo básico de las Cajas de Ahorro, que sólo admite la existencia de una Comisión Ejecutiva.

Aun cuando el art. 20.2 de la LORCA sea norma básica, lo es también porque contiene «normas permisivas de las que no puede decirse que conculquen las competencias de las Comunidades Autónomas» (STC 49/1988, fundamento jurídico 25). Ha de tenerse en cuenta que se trata de aspectos organizativos internos, en que no está en juego la solvencia de la Entidad financiera, y en los que la competencia del Estado para fijar bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorro en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito (art. 149.1.11.º C.E.) no puede desconocer esa competencia autonómica en materia de Cajas de Ahorro. Una interpretación del art. 20.2 de la LORCA como la propugnada por el Abogado del Estado, vaciaría de contenido a la competencia autonómica, siendo inconciliable con el propio orden constitucional de distribución de competencias. De ahí que el precepto de la legislación básica del Estado deba ser entendido, de acuerdo además con su sentido literal, como una habilitación de delegaciones en una Comisión Ejecutiva y en la Dirección General que no excluye la posibilidad de que el legislador autonómico prevea, sin contradecir lo dispuesto en la legislación básica, la delegación en otras Comisiones distintas de la Comisión Ejecutiva. Se trata de una delegación de funciones que, por su mismo carácter, no supone desapoderamiento alguno del Consejo de Administración, y permitida por la norma estatal básica la delegación en el Director general, no es razonable que esa posibilidad quede vetada en el caso de delegación en unas Comisiones delegadas, máxime cuando a la Asamblea General

corresponde la aprobación de la gestión del Consejo de Administración en los términos que prevé el art. 39, d) de la misma Ley aragonesa. De ahí que el art. 58 impugnado no sea susceptible de reparo constitucional por extralimitación competencial, por alterar más allá de lo permitido por la LORCA el esquema administrativo básico de las Cajas de Ahorro.

FALLO.

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

Ha decidido

- 1.º Declarar que el art. 14.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, es inconstitucional y, por tanto, nulo.
- 2.º Declarar que el inciso «de nacionalidad española» del art. 35.1, a) de dicha Ley, es inconstitucional y, por tanto, nulo.
- 3.º Declarar que es inconstitucional, y por consiguiente nulo, el art. 36 de la citada Ley.
- 4.º Declarar que es inconstitucional, y por consiguiente nulo, el núm. 1 del art. 60 de la citada Ley.
- 5.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 62/1993, de 18 de febrero

Recurso de inconstitucionalidad. Principio de seguridad jurídica. Órganos de Gobierno. Compromisario. Consejo de Administración. Consejero General. Nacionalidad. Incompatibilidades. Comisión Ejecutiva. Comisión de Control. Adopción de acuerdos. Fusión. Quórum. Mayoría.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 14.2; 35.1 a); 36; 58 y 60 de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro en Aragón.

B) Antecedentes

El Abogado del Estado tras invocar como títulos competenciales estatales los artículos 149.1.11 y 13 de la CE y como título autonómico el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de Aragón y citar como normativa básica estatal de

aplicación la LORCA y la legislación sobre disciplina e intervención de las Entidades de Crédito, señala que la norma impugnada o bien colisiona con la citadas anteriormente o bien contiene en relación con ellos omisiones esenciales que quiebran el principio de seguridad jurídica.

En relación con los concretos preceptos recurridos se pone de manifiesto que se contraviene la normativa básica estatal relativa al régimen de absorción de una Caja por otra y a las mayorías necesarias. Igualmente se considera contraria a la legislación básica la exigencia de nacionalidad española para poder ostentar la condición de Consejero General.

Por lo que se refiere a la posibilidad de delegación de

las facultades del Consejo de Administración en más de una Comisión ejecutiva se considera igualmente que contradice el esquema básico diseñado en la legislación estatal.

Por último se ponen de manifiesto omisiones, a las que califica de esenciales, en materia de incompatibilidades para ejercicio del cargo de Consejero general o compromisario, así como de funciones atribuidas a la Comisión de Control.

Por parte de la Comunidad Autónoma se recuerda la titularidad de la competencia para adoptar con un cierto margen la organización de las Cajas en función de las peculiaridades y necesidades de la Comunidad de conformidad todo ello con los fines que para las Cajas de Ahorros se han establecido en la legislación estatal.

Por otra parte se afirma que las omisiones sólo serán inconstitucionales cuando sea preciso realizar construcciones extremadamente complejas o existan en la redacción de la norma graves obstáculos para efectuar su integración, lo que no ocurre en ninguno de los preceptos respecto de los que se ha efectuado tal reproche.

En cuanto a las disposiciones objeto de concreta impugnación se indica, respecto de la primera, que lejos de lo afirmado por el recurrente, integrada la misma con los restantes preceptos concordantes de la norma impugnada, se refuerza el quórum exigido en la legislación estatal en el caso de la entidad absorbente, que no sufre transformación alguna.

Por lo que se refiere al requisito citado de nacionalidad se indica, que independientemente de la problemática comunitaria respeta la distribución competencial.

Respecto a la relación de las facultades del Consejo contenida en la legislación básica estatal considera que la misma es de carácter permisivo para las Comunidades Autónomas, siendo de señalar, que únicamente podría considerarse que existe una violación de relevancia constitucional, en el supuesto de constitución de una Comisión Delegada que altere el esquema organizativo básico derivado de la normativa estatal, pero no directamente en la propia previsión de la norma impugnada.

Por lo que se refiere a los preceptos de los que se destacan omisiones respecto de las bases contenidas en la normativa estatal se señala la inexistencia de obligación de reproducción en la normativa autonómica de todos los supuestos contenidos en la norma del Estado, sin que las citadas omisiones pueda considerarse que contravienen esta última, indicando que alguna de las supuestas omisiones no son tal, si se examina detenidamente la disposición impugnada.

C) Fundamentos jurídicos

Las partes intervinientes en el recurso coinciden en la determinación del orden constitucional de distribución de

competencias y en el carácter básico de la normativa estatal invocada, cifrándose la controversia por tanto en lo ajustado de la adecuación de la normativa autonómica a la anterior.

Puede afirmarse al respecto de la norma aragonesa, que en materia de quórum y de mayoría exigible en el supuesto de fusiones, la misma es respetuosa con la legislación básica, que establece los mínimos, respecto de la Caja de Ahorros que se va a fusionar, salvo en el caso de absorción de una Caja por otra en cuanto a los porcentajes exigidos para adoptar acuerdos por los órganos de gobierno competentes de la entidad absorbida. Al respecto ha de señalarse que contentiéndose en la normativa básica genéricamente el concepto de fusión, debe entenderse que el mismo comprende toda las modalidades posibles, incluida la fusión por absorción y por tanto el quórum y mayorías previstas en la legislación estatal serán de aplicación para la adopción de acuerdos por todas las entidades intervinientes.

En materia de nacionalidad la exigencia de este requisito a los Consejeros Generales se considera inconstitucional por no contenerse en la normativa básica estatal. Respecto de las omisiones contenidas por la norma impugnada en materia de incompatibilidades, se señala que la legislación estatal únicamente contiene una lista mínima que ha de ser respetada por el legislador autonómico. En tal sentido puede considerarse que el legislador autonómico ha efectuado una regulación completa y autosuficiente de la citada materia, que en función de las significativas omisiones contenidas puede considerarse como una reducción del nivel de rigor contenido en la norma del Estado, siendo por tanto admisible la contradicción de dicha normativa por defecto y en tal medida viciada de inconstitucionalidad.

Por último por lo que se refiere a la regulación autonómica de las facultades de la Comisión de Control, de la cual se afirma igualmente contiene importantes omisiones en relación con el régimen básico es predicable lo anteriormente señalado en cuanto reduce o suprime funciones muy significativas que a la citada Comisión se asignan por la legislación estatal básica.

En cuanto a la previsión de delegación de funciones del Consejo de Administración, ha de señalarse que la regulación contenida en la ley estatal que permite delegar funciones en una Comisión Ejecutiva y en el Director General con el alcance en ella señalado tiene carácter permisivo, ya que refiriéndose a aspectos organizativos internos, en los que no está en juego la solvencia de la entidad, es constitucionalmente admisible que por el legislador autonómico se prevea, como ocurre en la norma impugnada, la delegación en otras comisiones distintas de la Ejecutiva, puesto que en ningún caso ello implicará desapoderamiento alguno del Consejo de Administración.

En la presente sentencia, tanto las partes como el propio TC invocan y aplican la doctrina sentada por el mismo en la STC 49/1988.

**Sentencia 87/1993, de 11 de marzo. Conflictos positivos de competencia.
Real Decreto 2254/1985, de desarrollo de la Ley 13/1985;
Real Decreto 321/1987 sobre regulación del coeficiente de inversión
obligatoria de las Entidades de depósito y Acuerdo
del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1987,
que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana
para emitir Deuda Pública (BOE 15 abril 1993) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 359/86, 959/87, 971/87, y 263/88, promovidos por el Gobierno Vasco y por la Generalidad Valenciana, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito, así como en relación al Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1987, que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública. Serie A. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 3 de abril de 1986 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Abogado del Gobierno Vasco, don Javier Mariñaga Zamalloa, por el que se plantea, en nombre y representación del Gobierno Vasco y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación al art. 7.1 y 2 del Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, por el que se desarrolla el Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo. Por este escrito, registrado con el núm. 359/86, se solicita de este Tribunal dicte Sentencia declarando que los preceptos impugnados no respetan el orden constitucional de distribución de competencias y que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

A) Comienza el Abogado del Gobierno Vasco advirtiendo que, dada la conexión del Real Decreto 2254/1985 con el Título I —en particular, arts. 3 y 5— de la Ley 13/1985, procede remitirse a las consideraciones generales que ya fueron expuestas en el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a dicha Ley, una vez que resultan de necesaria aplicación al presente conflicto.

No obstante, se reitera que, en relación a la materia que regula el Real Decreto, la Comunidad Autónoma Vasca ha asumido, de acuerdo con el art. 149.1.11.ª C.E., las competencias referidas en los arts. 10.26 y 11.2. a) del EAPV.

B) En lo que atañe a la impugnación del art. 7.1 del Real Decreto 2254/1985, tras argumentar que las diversas formas de financiación constituyen uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la política sectorial que puede ejercer la propia Comunidad Autónoma, garantizándose por ello el principio de autonomía financiera (arts. 156 C.E., 40 EAPV y 1.1 LOFCA), se puntualiza, ya por relación concreta al precepto impugnado, que la determinación de la rentabilidad efectiva de determinadas operaciones crediticias respecto de ciertos activos financieros, tal y como se formula, conduce a la creación de unos activos preferenciales por la vía de la discriminación de su rentabilidad, en cuanto se crean unas condiciones desiguales en el mercado de activos financieros. Con ello no se permite a la Comunidad Autónoma hacer una política sectorial propia, sino que por el contrario se permite que sea el Estado el que adopte criterios determinantes y condicionantes en relación con aquélla, limitando las competencias autonómicas. Esta situación, además, se ve agravada por la circunstancia de que las entidades de crédito tienen libertad para optar por unos u otros activos, lo que dará lugar a que aquéllas opten por activos de mayor rentabilidad en perjuicio de los títulos o créditos calificados por la Comunidad Autónoma Vasca como computables.

Asimismo, debe tenerse presente que es el propio Tesoro, a través del Banco de España, quien fija las retribuciones de los pagarés, lo que, unido a que esa retribución resulta inferior a la de otros títulos, fácilmente se comprenderá que ello supone un claro perjuicio para la política programada de carácter sectorial que pretende adoptar la Comunidad Autónoma.

Por último, el art. 7 que se impugna, en lo referente a la emisión de Deuda Pública por la Comunidad Autónoma, vulnera el principio de igualdad que debe observarse entre esa Deuda y la Deuda Pública del Estado, tal como resulta del art. 14.5 de la LOFCA y del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de 1984 [apartado 2.1 a)]. Y es que una cosa es determinar los límites máximos y mínimos con carácter general para todos los activos financieros, permitiendo dentro de estos márgenes el libre juego por parte de las Comunidades Autónomas, y otra muy distinta es lo que se establece en el art. 7 del Real Decreto 2254/1985, donde no sólo se establecen diferencias de rentabilidades en relación con determinados activos, sino, asimismo, en función de quien sea el titular de las mismas, tal como sucede en el caso de la emisión de Deuda Pública, vulnerándose de esta forma las competencias de la Comunidad Autónoma.

2. Por providencia de 9 de abril de 1986, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LDTG, y publi-

(1) Corrección de errores BOE 21 junio 1993.

car la incoación del conflicto en los Boletines Oficiales del Estado y del País Vasco para general conocimiento.

3. Mediante escrito presentado el 18 de julio de 1986, el Abogado del Estado suplicó de este Tribunal dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de las competencias controvertidas, formulando a tal efecto las siguientes alegaciones:

A) Con carácter general, advierte el Abogado del Estado que, dada la conexión existente entre los conflictos planteados y los recursos de inconstitucionalidad acumulados 800 y 801/85 interpuestos contra determinados preceptos del Título I de la Ley 13/1985, es claro que sólo los contenidos normativos en que el Real Decreto 2254/1985, incorpora un *novum* respecto a los preceptos de la Ley habilitante y objeto de desarrollo resultarán enjuiciados con la sentencia que resuelva los conflictos, pues en lo que atañe a aquellos otros preceptos en los que la norma reglamentaria reproduce determinaciones ya contenidas en la Ley 13/1985, el pronunciamiento relativo a la constitucionalidad de tales preceptos legales extenderá naturalmente su eficacia a la resolución de los mismos.

B) El análisis, en concreto, de los preceptos controvertidos se desarrolla, por lo demás, de la siguiente forma:

a) La impugnación del art. 4.1 a) y b), en relación con los arts. 2 y 5.1 y 2, todos del Real Decreto 2254/1985, se fundamenta en argumentaciones ya aducidas en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 800 y 801/85 frente a la constitucionalidad del art. 4.1 y primera proposición del art. 5.2 de la Ley 13/1985.

De este modo, se denuncia la omisión en el art. 4.1 a) y b) del Real Decreto de cualquier obligación o garantía en relación a la adquisición de los activos, emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas, que recoge el núm. 8 del art. 2 de la misma norma reglamentaria. Pero al igual que se dijo en aquella ocasión, el art. 3.2 de la Ley 13/1985, expresivo de la competencia autonómica para —con respeto a las bases estatales— imponer el correspondiente subcoeficiente a las entidades incluidas en su ámbito competencial, priva de contenido a la imputada inconstitucionalidad por omisión del art. 4.1 de la Ley 13/1985 y de su desarrollo reglamentario.

Asimismo, en cuanto a la delimitación del ámbito de la calificación autonómica de activos que, según el párrafo tercero del art. 4.1 a) del Real Decreto, alcanza únicamente a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional adopte respecto del art. 4.1 de la Ley 13/1985 vendrá a proyectar sus efectos también en la controversia sobre el precepto reglamentario, por lo que no cabe sino remitirse a lo ya alegado con ocasión de los señalados recursos de inconstitucionalidad.

Finalmente, la pretendida discriminación de los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas por relación a los emitidos por el Estado, con infracción, además, del art. 14.5 de la LOFCA, nuevamente es reproducción de lo ya expuesto en la impugnación del art. 5.2, primera proposición, de la Ley 13/1985. La constitucionalidad de éste determinará, pues, la constitucionalidad de la norma reglamentaria.

b) La controversia suscitada respecto del art. 7.1 y 2 del Real Decreto 2254/1985 se asienta, en primer término, en la discriminación resultante de imponer, frente a la rentabilidad incondicionada de la Deuda del Estado y del Tesoro y de los títulos de Crédito Oficial, una afección o limitación, totalmente injustificada, en las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña; y, en segundo lugar, el Gobierno Vasco alega que, junto a la vulneración de la igualdad de trato exigida por el art. 14.5 de la LOFCA, al no existir en la Ley 13/1985,

un subcoeficiente o porcentaje de inversión obligatoria específicamente referido a títulos emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas, se viene a desconocer el Acuerdo adoptado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas sobre coordinación de endeudamiento público para 1984 y, sobre todo, se manifiesta la incompetencia del Estado, incluso partiendo del art. 3 de la Ley 13/1985, para fijar las rentabilidades de los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas.

Pues bien, debe tenerse presente que el referido art. 7 no fija las rentabilidades de los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas sino los límites, máximo y mínimo, respetando los cuales la fijación concreta de la rentabilidad para las operaciones calificadas por las Comunidades Autónomas corresponde a éstas (art. 7.1, párrafo tercero, último inciso). Además, el desarrollo reglamentario efectuado en el art. 7 se corresponde exactamente a la habilitación legal contenida en el art. 3.3 de la Ley 13/1985, precepto que, sin embargo, no ha sido impugnado en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 800 y 801/85. Esta circunstancia obliga, no obstante, a señalar que lo que las normas estatales, legal y reglamentaria, imponen es el ejercicio de la competencia autonómica para fijar la rentabilidad de los títulos por ellas emitidos como computables dentro de unos límites máximo y mínimo.

Clarificado así el significado de la norma controvertida, el art. 149.1.11.ª y 13.ª C.E., de cobertura competencial al establecimiento por el Estado de los señalados límites, máximo y mínimo, de la rentabilidad efectiva de las operaciones crediticias mencionadas en el art. 2, núm. 8, del Real Decreto, lo que se adecua a lo dispuesto en los arts. 45.2 del EAPV y 51.2 del EAC.

Además, esos límites se justifican materialmente en la necesidad de establecer para el conjunto de las emisiones públicas que salgan al mercado una efectiva coordinación respecto a los tipos de interés. Y, en la medida en que sea conciliable con tal exigencia, a la decisión autonómica se le reconoce un margen flexible para poder adecuarse a sus propias políticas sectoriales, sin perjuicio de que sea el Tesoro a través del Banco de España, y no el libre juego de la oferta y la demanda, quien determine las rentabilidades que han de operar como punto de referencia.

Por último, el que las decisiones autonómicas queden sometidas a unos límites, ni supone negar a los títulos emitidos por las Comunidades la consideración, a todos los efectos, de fondos públicos (arts. 41.3 EAPV y 51.3 EAC), ni vulnera el art. 14.5 de la LOFCA. En cuanto al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que se invoca, ninguna relevancia puede tener para impedir que, modificada por la Ley 13/1985, la regulación de los coeficientes de inversión de los intermediarios financieros, el Estado, en ejercicio de sus competencias, haya establecido una técnica distinta para delimitar la fijación autonómica de los tipos de interés.

c) La impugnación del art. 8.3 y 4 resulta, asimismo, infundada, ya que la atribución al Banco de España de las facultades de que se trate (Disposición final segunda de la Ley 13/1985), responde a la indisolubilidad de las mismas respecto de la ordenación básica del crédito, lo que igualmente se aprecia en la Disposición adicional primera de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro.

4. El 10 de julio de 1987 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Generalidad Valenciana, don Fernando Raya Medina, por el que se plantea, en nombre y representación de la Generalidad Valenciana y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación a los arts. 2.1 c) y 3.2 del Real Decreto 321/1987, de 27

de febrero, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las entidades de depósito. Por este escrito, registrado con el núm. 559/87, se solicitó de este Tribunal dicta sentencia por la que dichos preceptos se declaren nulos y sin efecto en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, por contrariar el orden constitucional de distribución de competencias. Mediante «otroí», al amparo del art. 64.3 de la LOTC, se solicitó la suspensión de los preceptos objeto de la controversia.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, pueden resumirse, en lo sustancial, de la siguiente manera:

A) Comienza afirmandose que, desde el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, la legislación estatal ha ido limitando continuamente el campo económico de colocación de títulos de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas, llegando prácticamente a imposibilitar que éstas puedan obtener recursos a través de su Deuda Pública tras la aprobación del Real Decreto 321/1987 objeto de la controversia. En ese proceso, la Ley 13/1985, de 25 de mayo, ha supuesto una restricción importante (art. 4), si bien, en el art. 3.2 aún se dejan a salvo las facultades que puedan corresponder a las Comunidades en relación con la determinación de los activos en que han de materializar los intermediarios financieros sus obligaciones de inversión. No obstante, con el Real Decreto 2254/1985 se restringieron las posibilidades de financiación de las Comunidades Autónomas a través de la emisión de títulos de Deuda Pública y se limitó la posibilidad de calificar determinados créditos como de obligatoria inversión para los intermediarios financieros y, especialmente, para las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito. Se llega así al Real Decreto 321/1987 que, teniendo por objeto la reducción del coeficiente de inversión obligatoria, con la finalidad, pues, de liberar recursos de las entidades de crédito, provoca un estrangulamiento financiero casi total de las Comunidades Autónomas y supone un perjuicio para el ejercicio de sus legítimas competencias y para la prestación de los servicios públicos que les están encomendados.

De este modo, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 2 y 3 del Real Decreto 321/1987, es claro que se vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, dada la dificultad que supondrá el utilizar la emisión de Deuda Pública como recurso de las mismas, tal como autoriza, sin embargo, el art. 4.1 f) de la LOFCA; y, a la vez, dadas las diferencias existentes con la Deuda Pública estatal, se les discrimina a pesar de la prohibición expresa del art. 14.5 de la misma LOFCA.

B) Tras precisar los títulos competenciales del Estado (art. 148.1.11.ª y 13.ª C.E.) y de la Comunidad Valenciana (arts. 34.1.1.ª, 4.ª y 6.ª y 32.1.4.ª, EAV), y resaltar la trascendencia del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que consagra el art. 156 C.E., se precisa que lo que en el presente conflicto se discute no es la titularidad de la competencia para dictar la norma controvertida, sino el ejercicio abusivo de esta competencia, pues de la forma en que se ha hecho se impide o menoscaba gravemente el ejercicio legítimo de las competencias autonómicas, al privar a las Comunidades Autónomas de uno de los más importantes recursos para poder articular una política propia y la defensa de sus intereses peculiares.

Más en concreto, la autonomía financiera queda gravemente erosionada al cercenarse la posibilidad de obtener ingresos a través de la Deuda Pública, siendo éste un capítulo importante de su financiación, máxima cuando la suscripción es por parte de los intermediarios financieros. De este modo, por vía indirecta y en clara oposición a las competencias autonómicas, el Gobierno central, uti-

lizando sus competencias sobre el sistema monetario y la planificación general, yugula una vía de financiación de las Comunidades Autónomas sin justificación de ningún tipo. Tan es así, que el Real Decreto 321/1987, y en relación a las Cajas Rurales, llega, incluso, a dejar sin efecto totalmente el art. 4.1 de la Ley 13/1985, desconociendo que sobre esas entidades la Generalidad Valenciana goza de competencia exclusiva.

Y junto a ello, se limita también la competencia de la Comunidad Valenciana sobre planificación de su actividad económica, ya que son las emisiones de Deuda Pública las que mejor sirven para cumplir los objetivos de planificación económica, que pueden variar de un año a otro.

C) Finalmente, con extensa cita de la doctrina de la STC 1/1982, se insiste en que de la jurisprudencia constitucional claramente se desprende que las competencias estatales no pueden anular el ejercicio de las competencias autonómicas, ni suponer que las Comunidades Autónomas se queden sin competencias financieras, sin la posibilidad de colocar Deuda Pública autonómica y, por tanto, sin margen de acción política agraria, industrial o pesquera.

A ello aboca, sin embargo, el Real Decreto 321/1987, pues, con arreglo a lo dispuesto en su art. 3.2, es claro que las entidades de depósito, y entre ellas las Cajas de Ahorro, sólo disponen de un 1 por 100 de sus recursos computables para destinar a títulos emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas y en ningún caso con carácter obligatorio, pues ese porcentaje puede ser también destinado a Deuda Pública del Estado. En suma, dado que el límite establecido por el art. 4 de la Ley 13/1985 es un límite máximo del 20 por 100, puede suceder que las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito no lleguen a invertir absolutamente nada en títulos emitidos por las Comunidades Autónomas o calificados por ellas como computables.

Y en cuanto a las Cajas Rurales, la situación aún es peor, ya que se les exige un mínimo del 8 por 100 de inversión en activos del grupo de Deudas del Estado, y el 3 por 100 restante ha de destinarse necesariamente a alguno de los activos del art. 2.1 c), es decir, a activos determinados por el Gobierno, o a títulos emitidos por el Banco de Crédito Agrícola. Así pues, las Cajas Rurales no tienen absolutamente ninguna obligación de invertir en activos que sean calificados por la Comunidad Autónoma, con lo que si lo hacen, dependerá de su voluntad y siempre por encima del coeficiente del 11 por 100 que ineludiblemente tendrán que invertir en los activos determinados por el Gobierno de la Nación.

5. Por providencia de 22 de julio de 1987, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; oír al Abogado del Estado acerca de la suspensión de los preceptos impugnados interesada; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana».

Por Auto de 1 de octubre de 1987, el Pleno del Tribunal acordó no acceder a la suspensión solicitada.

6. El 11 de julio de 1987 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de los Letrados del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco, Ion Gurutz Etxabe Aranzábal y don Juan Luis Diego Casals, por el que se plantea, en nombre y representación del Gobierno Vasco y frente al Go-

bierno de la Nación, conflicto positivo de competencia contra los arts. 2.1 b) y c); 3.2; 4.1, y 5, párrafos segundo y tercero del Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, por el que se regula el coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito. Por este escrito, registrado con el núm. 971/87, se solicita que este Tribunal dicte sentencia por la que se declare que los referidos preceptos no respetan el orden constitucional de distribución de competencias, correspondiendo la titularidad de la competencia controvertida a la Comunidad Autónoma Vasca.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

A) Con carácter previo, se advierte de la relación existente entre el presente conflicto y el recurso de inconstitucionalidad núm. 801/85 planteado frente a la Ley 13/1985 y se procede a reiterar la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Entidades de depósito (arts. 149.2.11.ª y 13.ª C.E. y 10.26 y 11.2 a) del EAPV), tratando de fijar los criterios precisos para la determinación de lo básico.

Se insiste, no obstante, al hilo de la STC 158/1986, fundamentos jurídicos 3.ª y 4.ª, en que los criterios que se deben utilizar para determinar lo básico en una materia han de tener como objetivo el lograr un equilibrio entre los principios de unidad y de autonomía, o entre el interés general común y el interés general propio de cada Comunidad Autónoma. Equilibrio que se romperá si las bases van más allá de lo indispensable para garantizar ese interés general, impidiendo la existencia de un régimen jurídico autonómico que tenga la posibilidad de incorporar operaciones legislativas diversas. Y junto a ello, se reiteran, igualmente, una serie de consideraciones sobre la excepcionalidad que debe regir la aparición de potestades ejecutivas a favor del Estado al amparo de su competencia sobre las bases.

Se examina, asimismo, el régimen de distribución de competencias, ya particularizado, en materia de inversiones obligatorias de las Entidades de depósito, procediendo, al respecto, a un análisis detallado de la Ley 13/1985 y se concluye que, en esta materia, la Comunidad Autónoma del País Vasco debe tener competencia para determinar activos (conforme al art. 3 de la Ley 13/1985) en los que las Entidades radicadas en su territorio materialicen su obligación de inversión; debe tener también asegurado un porcentaje de los recursos computables de estas Entidades que deben invertir en los activos de la Comunidad Autónoma, determinándose ese porcentaje en relación al volumen de competencias asumido; y, finalmente, dentro de ese porcentaje, la Comunidad Autónoma Vasca debe poder determinar la obligación concreta de inversión en cada uno de los activos por ella calificados, sujetándose, a tal efecto, a las prescripciones del art. 5.2 y 4 de la Ley 13/1985.

Con ello, se habrá dotado a la regulación en la materia de una uniformidad esencial y, a la vez, en relación al volumen de competencias respectivo, se habrán dado, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, unas coordenadas iguales de actuación, posibilitando una política efectiva de ambos en el campo de las obligaciones de inversión de las Entidades de depósito y una política de planificación en el desarrollo de sus políticas sectoriales, lo cual constituye el objetivo esencial de la regulación de esta materia.

B) El análisis de los diversos preceptos reglamentarios objeto de la controversia, se desarrolla de la siguiente forma:

a) El art. 2.1 b) padeca, por la referencia que realiza al art. 4 de la Ley 13/1985, del que trae causa, de todos los defectos de

inconstitucionalidad que se han imputado a aquél en el recurso núm. 801/85.

Se reitera, por ello, que, de una parte, la competencia normativa autonómica (art. 10.26 y 11.2 a) del EAPV) queda vaciada totalmente al impedirse que pueda fijar activos de inversión para las Entidades de depósito domiciliadas en la Comunidad Autónoma que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito, es decir, Bancos privados y demás Entidades a las que se refiere el art. 1 de la Ley. Y de otro lado, esa vulneración se produce igualmente dado el límite que se establece en orden a la inversión de las Entidades de depósito en activos fijados por la Comunidad Autónoma, pues la fijación del límite no se ha realizado conforme a la ordenación territorial del Estado, al preverse un único porcentaje común a todas las Comunidades Autónomas a pesar de que el volumen efectivo de competencias asumido por unas y otras es distinto, sin que, por lo demás, se haya consultado al Consejo de Política Fiscal y Financiera regulado en el art. 3 c) de la LOFCA, procediendo el Estado unilateralmente a la fijación del límite.

Tampoco hay garantía para las Comunidades Autónomas de un porcentaje estable de la obligación total de inversión de las Entidades de depósito, llegándose con el Real Decreto que ahora se impugna a reducir el porcentaje al 20 por 100 del 1 por 100 de los recursos computables de dichas Entidades de depósito. E, incluso, puede llegar a desaparecer la posibilidad de que las Comunidades Autónomas impongan obligaciones de inversión, con lo que queda patente la lesión del principio de autonomía.

b) La conjunción de los arts. 2.1 c) y 3.2 determina que la Comunidad Autónoma Vasca no tenga competencia para determinar los activos en que pueden materializar sus obligaciones de inversión las Entidades de depósito. En este sentido, los referidos preceptos reglamentarios cercenan aún más la competencia autonómica que, aun cuando indebidamente limitada a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de Crédito, reconoció el art. 4 de la Ley 13/1985, pues ahora se excluyen a las Cajas Rurales de las Cooperativas de Crédito respecto de las cuales la Comunidad Autónoma puede determinar activos computables. Ello mismo supone la extralimitación de las normas reglamentarias y, por tanto, su inconstitucionalidad, ya que existe una reserva de ley en lo que atañe a la fijación de lo básico que, en este caso, no se ha observado.

c) El art. 4.1 es idéntico al art. 7 del Real Decreto 2254/1985, impugnado ya por el Gobierno Vasco en el conflicto núm. 359/86, por lo que no cabe sino remitirse a las alegaciones ya formuladas en dicho conflicto.

d) En cuanto al art. 5, párrafos segundo y tercero, es claro que prevén unas funciones de carácter ejecutivo que no se justifican en ninguno de los supuestos que excepcionalmente permiten al Estado retener esas facultades, razón por la cual debe concluirse que las atribuciones a favor del Banco de España y de la Dirección del Tesoro y Política Financiera invaden la competencia autonómica prevista en los arts. 10.26 y 11.2 a) del EAPV.

C) Mediante «otrosí», la representación del Gobierno Vasco solicitó se acordase la acumulación del presente conflicto al registrado con el núm. 359/86.

7. Por providencia de 21 de julio de 1987, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos; en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; ór al

Abogado del Estado acerca de la acumulación interesada; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial del País Vasco» para general conocimiento.

8. Por providencia de 9 de septiembre de 1987, la Sección Tercera de este Tribunal acordó oír a las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Gobierno Valenciano, así como al Letrado del Estado, acerca de la acumulación de los conflictos 959 y 971/87 al ya acumulado 359/86.

Tras el trámite de alegaciones, por Auto de 1 de octubre de 1987, el Pleno de este Tribunal acordó acumular los conflictos núms. 959 y 971/87 al 359/86, concediéndose un nuevo plazo de veinte días al Abogado del Estado para la formulación de alegaciones.

9. Mediante escrito presentado el 30 de octubre de 1987, el Abogado del Estado, en la representación procesal del Gobierno de la Nación que la Ley le confiere, formuló las siguientes alegaciones:

A) Tomando como punto de partida la plena constitucionalidad del Título primero de la Ley 13/1985, cuyos arts. 3 y 5 condicionan materialmente la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias de la práctica totalidad de los preceptos del Real Decreto 321/1987 objeto de conflicto, el Abogado del Estado da respuesta a la pretendida inconstitucionalidad de dichos preceptos en los siguientes términos:

a) En relación a los arts. 2.1 b) y c) y 3.2, así como la Disposición transitoria del Real Decreto 321/1987, la controversia se reduce a la ya suscitada respecto del art. 4.1 de la Ley 13/1985, pero lo cierto es que el art. 3.2 de la misma Ley, expresivo de la competencia autonómica para –con respeto a las normas estatales– imponer el correspondiente subcoeficiente a las Entidades incluidas en su ámbito, priva de contenido a la imputada inconstitucionalidad por omisión del art. 4.1 de la Ley 13/1985 y de su desarrollo reglamentario.

Por otro lado, la exigencia del art. 2.1 c) en relación a las Cajas Rurales, no prejuzga de ninguna manera su naturaleza y sumisión a la competencia autonómica en los términos resultantes de los Estatutos y de la legislación básica que delimita el alcance de la competencia autonómica que, en su caso, aquéllas atribuyen.

Por último, en lo que atañe a la omisión de la normativa estatal de un subcoeficiente o porcentaje de inversión obligatoria para los títulos calificados por las Comunidades Autónomas y al diferente tratamiento de los títulos emitidos por el Estado que, a juicio de los recurrentes, conlleva una discriminación para los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas, con infracción por ello del art. 14.5 de la LOFCA, arguye el Abogado del Estado que el precepto reglamentario responde a la determinación efectuada en la norma legal habilitante (art. 5.2, primera proposición, de la Ley 13/1985), de manera que la constitucionalidad de ésta implica la extensión al reglamento del juicio material relativo a la constitucionalidad de la Ley.

b) Respecto del art. 4.1, debe tenerse en cuenta que no fija rentabilidades de los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas, sino los límites, máximo y mínimo, respetando los cuales la fijación concreta de la rentabilidad para las operaciones calificadas por las Comunidades Autónomas corresponde a éstas. Y debe notarse también que este art. 4.1 se corresponde exactamente con la habilitación legal contenida en el art. 3.3 de la Ley 13/1985.

Además, el establecimiento de los referidos límites tiene cobertura en la competencia estatal resultante del art. 149.1.11.ª y 13.ª CE, lo que también se desprende del propio art. 45.2 del EAPV, de

manera que la técnica utilizada en el art. 4.1 del Real Decreto controvertido, aparezca materialmente justificada en la necesidad de establecer para el conjunto de las emisiones públicas que salgan al mercado una efectiva coordinación respecto a tipos de interés. En la medida conciliable con tal exigencia, a la decisión autonómica se le reconoce un margen que ha de ser suficientemente flexible para adecuarse a sus propias políticas sectoriales; y de otro lado, desde la incidencia que año tiene en la política monetaria, nada tiene de anómalo que sea el Tesoro a través del Banco de España y no el libre juego de oferta y demanda quien determine las rentabilidades que han de operar como punto de referencia. Por último, dado que las diferencias de rentabilidad efectiva que puedan resultar de la aplicación de los preceptos examinados provendrán, en definitiva, de las decisiones autonómicas que fijen en concreto tal rentabilidad, el sometimiento de esas decisiones a unos límites, ni supone negar a los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas la consideración de fondos públicos (art. 41.3 EAPV), ni vulnera tampoco el art. 14.5 de la LOFCA.

c) La impugnación de los apartados segundo y tercero del art. 5 resulta infundada, una vez que reconocido el carácter de competencias de gestión de las facultades allí previstas, el fundamento legal de esa atribución responde a la indisolubilidad de estas funciones de vigilancia respecto de la ordenación básica del crédito, debiéndose recordar que una norma similar, la Disposición adicional primera de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, ha sido calificada como norma básica por el propio legislador (Disposición final quinta de la misma Ley).

10. El 17 de febrero de 1988 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Letrado de la Generalidad Valenciana, don Fernando Raya Medina, por el que se planteó, en nombre y representación del Gobierno Valenciano y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1987, que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, serie A, por un importe de mil cincuenta y cinco millones doscientas mil pesetas. Por este escrito, registrado con el núm. 263/88, se solicita de este Tribunal dicte sentencia por la que se declare que la Generalidad Valenciana tiene competencia para determinar que su Deuda Pública sea computable en el coeficiente de inversión obligatoria de las Cajas Rurales –concretamente, de las cooperativas agrícolas con sección de crédito y cooperativas de créditos con registro obrante en la Consellería de Economía y Hacienda–, declarando el referido Acuerdo nulo y sin efecto, y todo ello por infringir el orden constitucional de distribución de competencias.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica de acuerdo con el escrito de planteamiento, responden, literalmente, a las mismas consideraciones y argumentos ya expuestos en el conflicto positivo de competencia núm. 959/87, promovido por el Gobierno Valenciano frente al art. 3.2 en relación con el art. 2.1 c), ambos del Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, pues el Acuerdo ahora impugnado se sustenta íntegramente en lo establecido en dichos preceptos reglamentarios. En consecuencia una vez que nada nuevo se añade a lo argumentado con ocasión del referido conflicto 959/87, basta ahora remitirse a lo ya expuesto en el núm. 7 de los antecedentes de esta sentencia.

Mediante «otrosí», se interesó la acumulación del presente conflicto a los ya acumulados 359/86, 959/87 y 971/87.

11. Por providencia de 29 de febrero de 1988, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al

Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; abrir trámite de alegaciones sobre la acumulación de procesos interesada, y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana» para general conocimiento.

12. Mediante escrito presentado el 21 de marzo de 1988, el Abogado del Estado, en la presentación procesal del Gobierno de la Nación que la Ley le confiere, formuló las siguientes alegaciones:

A) Con carácter preliminar, se señala que la parte sustancial del escrito de formulación del presente conflicto reproduce el escrito con que el Gobierno valenciano promovió el conflicto núm. 959/87. Y se advierte, asimismo, que la denegación por el Consejo de Ministros de la autorización para emitir deuda de la serie A con calificación de computable por las Cooperativas de Crédito con carácter de Cajas Rurales se produjo por no ajustarse la petición de la Generalidad Valenciana a lo dispuesto en los arts. 2.1 c) y 3.2 del Real Decreto 321/1987, a cuya suspensión no accedió el Tribunal Constitucional en virtud de Auto de 1 de octubre de 1987.

B) En cuanto al fondo del conflicto, puntualiza el Abogado del Estado que la competencia estatal para autorizar o no autorizar las emisiones autonómicas de Deuda Pública está reconocida en el art. 14.3 de la LOFCA; y, de otra parte, con cita de la STC 179/1987, insiste en que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se encuentra sujeta a diversas limitaciones, entre otras, a las que resultan de las disposiciones del art. 149.1.11.º y 13.º C.E.

Elo se plasma en el art. 56.2 del E.A. de la Comunidad Valenciana, al igual que, por ejemplo, en el art. 45.2 del EAPV, respecto del cual, la STC 11/1984 ya destacó las limitaciones de la facultad autonómica de emisión de Deuda; limitaciones resultantes de la ordenación general de la política crediticia y de la necesaria coordinación con el Estado, lo que justifica la previsión de la correspondiente autorización estatal.

En el presente caso, la parte promotora del conflicto no controvierte la competencia para autorizar o no autorizar fundadamente la emisión de Deuda autonómica, y tampoco niega que la fundamentación de la denegación se asentó en unas normas estatales plenamente vigentes [arts. 2.1 c) y 3.2 del Real Decreto 321/1987]. Antes bien, lo que únicamente se discute es la competencia estatal para dictar esos dos preceptos reglamentarios, con lo que el conflicto es un conflicto indirecto, pues la violación del orden de competencias no se imputa al acto -denegación de autorización- con el que se trabó, sino a unas normas reglamentarias de las que el acto impugnado hace aplicación y que estaban plenamente vigentes cuando se dictó la resolución objeto de la actual pretensión conflictual.

La consecuencia es que, si bien no puede considerarse mal trabado el conflicto a la luz del art. 63.2 de la LOTC, si concurrían circunstancias especiales en este supuesto que hacían innecesario el conflicto. De una parte, porque al ser una reiteración innecesaria del conflicto núm. 959/87, si este conflicto, acumulado con otros dos, se falla a favor del Estado, lo mismo habrá de hacerse en el ahora planteado. Pero, de otra parte, si el conflicto núm. 959/87 se falla a favor de la Comunidad Valenciana, no por ello el presente conflicto habrá de fallarse necesariamente también a su favor. Sólo sucederá así si las normas del Real Decreto 321/1987, fueran declaradas inválidas y tal declaración tuviera por necesaria consecuencia el hacer conforme a derecho «la condición de computabilidad» con que se pidió la autorización para emitir los 1.052.200.000 pesetas de la Serie A. Pero en esa hipótesis, aún sería exigible que el Go-

bierno Valenciano hubiera llegado a emitir Deuda de la Serie A, lo cual no consta que haya sucedido, una vez que no accedió a reproducir una nueva solicitud excluyendo la aludida condición de computabilidad. Por ello, dadas estas circunstancias, habría que considerar más fundado un fallo a favor del Estado, en virtud de que el acto denegatorio de la autorización estaba amparado en el art. 14.3 de la LOFCA y en la aplicación de normas plenamente vigentes en el momento de dictarse.

C) Dando por reproducidas las alegaciones formuladas en los conflictos núms. 959 y 971/87, concluyó el Abogado del Estado solicitando de este Tribunal Constitucional dicte sentencia declarando que el acto contra el que se dirige el conflicto no violó el orden constitucional de competencias.

13. Por Auto de 26 de abril de 1988, el Pleno del Tribunal acordó la acumulación del conflicto registrado con el núm. 263/88 a los ya acumulados registrados con los núms. 359/86, 959/87 y 971/87.

14. Por Auto de 9 de febrero de 1993 se tuvo por desistida a la Comunidad Autónoma de Cataluña de los conflictos de competencia núms. 319/86 y 964/87, en su día acumulados a los presentes.

15. Por providencia de 9 de marzo de 1993, se acordó señalar el día 11 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los cuatro conflictos positivos de competencia acumulados, planteados el primero (núm. 359/86) en relación a determinados preceptos del Real Decreto 2254/1985, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, los dos siguientes (núms. 959 y 971/87) con ocasión de otros tantos preceptos del posterior Real Decreto 321/1987 que derogó a aquél, y el último de ellos (núm. 263/88) promovido ante un Acuerdo del Consejo de Ministros que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, Serie A, en una determinada cuantía, suscitan idéntica problemática a la que se desarrolló en los recursos de inconstitucionalidad núms. 800 y 801/85 contra diversos preceptos del señalado Título I de la Ley 13/1985.

En efecto, se reproducen ahora, en lo sustancial, similares alegaciones en cuanto a la vulneración por las normas reglamentarias controvertidas del principio de suficiencia de los ingresos de las haciendas autonómicas que encuentra cobertura en el art. 156.1 C.E. y se insiste, también, en que con esta normativa, que trae directa causa de la Ley 13/1985, a las Comunidades Autónomas se les discrimina, ya que las posibilidades de que lleguen a obtener una financiación adicional a través del crédito y la deuda pública son mucho más limitadas y, por tanto, notablemente desiguales, que las que el Estado se ha reservado, vulnerándose con ello el principio de solidaridad y aun otros preceptos, como el art. 14.5 de la LOFCA.

Pues bien, todos estos motivos, expuestos por el Gobierno Vasco como fundamento de la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 4.1 y 5.2, inciso primero, de la Ley 13/1985, fueron ya examinados y rechazados en nuestra STC 135/1992 y, por idénticas razones, también deben serlo en este momento, descartando así el menoscabo de las competencias autonómicas que se achaca a buena parte de los preceptos de los Reales Decretos controvertidos, como es el caso, concretamente, de los arts. 4.1 a) -excepto el párrafo segundo- y b), en relación con los arts. 2; 5.1 y 4; y 7.1 y 2, todos del Real Decreto 2254/1985, y, asimismo, el de los arts. 2.1 b)

y c), en relación con los arts. 3; 3.2; 4.1; y disposición transitoria, del posterior Real Decreto 321/1987.

2. Antes de proceder al examen singularizado de los preceptos reglamentarios controvertidos, debe advertirse que el Real Decreto 2254/1985 fue derogado por el Real Decreto 321/1987. Esa derogación se produjo al modificarse por el Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le corresponde (art. 97 C.E.) y, más específicamente, de la habilitación contenida en la propia Ley 13/1985 (arts. 3 y 5), los niveles de inversión obligatoria de las Entidades de Depósito, reduciendo esos niveles una vez que los coeficientes previstos por el Real Decreto 2254/1985 determinaban una afectación de fondos de las referidas Entidades mal conciliable con el objetivo de liberalización efectiva del sistema financiero. Por ello, la finalidad de la reforma no consistió en alterar sustancialmente, en su configuración precedente, las reglas y criterios generales de ordenación de las llamadas inversiones obligatorias de las Entidades de Depósito, sino en atenuar esas obligaciones inversoras, procediendo, pues, tal como se advierte expresamente en el propio preámbulo del Real Decreto 321/1987, a «... devolver al mercado la financiación de los sectores todavía amparados por el tramo de inversiones especiales, en el convencimiento de que esta definitiva liberalización de los circuitos privilegiados redundará en beneficio de la eficacia del sistema sin perturbar significativamente el funcionamiento de los sectores hasta ahora beneficiados por el tramo suprimido».

De este modo, y dado que también los preceptos y los motivos en que se sustentan las controversias planteadas por relación a las dos normas reglamentarias son en lo sustancial coincidentes, manteniéndose por los promotores de los conflictos una disputa competencial que presenta caracteres homogéneos, es claro que ninguna relevancia ha de tener a los efectos de la resolución de la misma el hecho de la derogación del Real Decreto 2254/1985 por el Real Decreto 321/1987. Si, con carácter más general, ya hemos indicado (entre otras, STC 182/1988, fundamento jurídico 1.º) que, «tratándose de una disputa viva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando dichos ámbitos competenciales exigen aún, porque así lo demandan las partes, una determinación jurisdiccional que declare -constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada- su definición constitucional y estatutaria», en el presente caso, la identidad de los fundamentos en que se asienta la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos de una y otra norma reglamentaria -por cuanto la modificación operada por la posterior norma de derogación permite mantener y reproducir en su integridad, como así ha sucedido, los términos en que se planteó la inicial controversia es una circunstancia añadida que no sólo elimina cualquier objeción a la necesidad de un pronunciamiento respecto de los preceptos del Real Decreto 2254/1985 cuestionados, sino que, por el contrario, aconseja su examen conjunto con los análogos del posterior Real Decreto 321/1987.

3. Para las Comunidades impugnantes, el juego combinado de los arts. 4.1 a) -excepto el párrafo segundo- y b), en relación con el art. 2, núms. 6, y 5.1 y 4 del Real Decreto 2254/1985, determina una clara lesión de su autonomía financiera y del principio de suficiencia de recursos (arts. 156.1 C.E. y 2.1 d) LOFCA), pues no se establece un porcentaje mínimo o subcoeficiente de inversión obligatoria para los activos calificados por éstas, previniéndose únicamente el porcentaje máximo al que podrá llegar la adquisición voluntaria de tales títulos. Ello conlleva, además, una discriminación para las Comunidades Autónomas por relación al Estado, ya que en el caso de la Deuda del Estado y del Tesoro y de los Pagares del Tesoro, si se fijan (art. 5.4) los correspondientes niveles mínimos de adquisición

por las Entidades de Depósito, lo que resulta contrario al art. 14.5 de la LOFCA. Por último, la autonomía financiera también queda gravemente lesionada al circunscribirse la impugnación de los activos calificados por las Comunidades Autónomas a los coeficientes de Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, con exclusión de las restantes Entidades crediticias.

Estos mismos reproches, como ya hemos anticipado, se formulan en los conflictos núms. 959 y 971, todos de 1987, a los arts. 2.1 b) y c), en relación los arts. 3; 3.2; 4.1; 5, párrafos 2 y 3; y disposición transitoria, todos del Real Decreto 321/1987, e, igualmente, se alegaron en relación con los correlativos arts. 4.1 y 5.2, primer inciso, de la Ley 13/1985, razón por la cual, en este momento, no cabe sino reiterar sintéticamente las conclusiones a las que llegamos en los fundamentos jurídicos 4.º, 8.º y 9.º de la STC 135/1992:

a) Así, en lo que atañe al hecho de que la Ley y ahora las normas reglamentarias limiten la competencia de las Comunidades Autónomas a la calificación de activos únicamente imputables en los coeficientes de inversión de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, ya se ha precisado en el fundamento jurídico 4.º, *in fine*, de la STC 135/1992, que «el tratamiento especial de estas Cajas y Cooperativas encuentra su fundamento no sólo en su más íntima vinculación con las Comunidades Autónomas, sino también en sus rasgos diferenciales, muy acusados en algunos aspectos, respecto de la Banca, no obstante sus semejanzas en otros, también notorias», de manera que la referida normativa, «... que por definición tiene carácter básico, ofrece una regulación peculiar que está en consonancia con el título habilitante de la competencia (art. 149.1.11.º de la Constitución) y además con la distinta configuración de una y otras Entidades desde el propio Texto constitucional, así como la mayor intensidad de las competencias comunitarias al respecto». De este modo, si en aquella ocasión se concluyó que «no hay pues una exclusión indebida o irrazonable y por tanto carece de consistencia suficiente el reproche de inconstitucionalidad por omisión que se dirige al precepto analizado», idéntica conclusión debe mantenerse ahora.

b) Por lo que respecta a la lesión de la autonomía financiera por no garantizarse un porcentaje mínimo o subcoeficiente de inversión obligatoria, también en la STC 135/1992, fundamento jurídico 8.º, advertimos que tal alegato presenta «una carga argumental totalmente abstracta», pues «en ningún momento se demuestra que la nueva regulación ponga en peligro el principio de suficiencia económica de recursos, que en la realidad es algo muy concreto y dependiente de muchas variables», añadiendo que, si bien no se garantiza la efectiva adquisición de activos concretos tampoco se prejuzga que tal cobertura no se materialice, con lo que, además, «el criterio funciona en el sentido más ventajoso para la libertad, bien es verdad que muy relativizada, de los establecimientos de crédito y, por ello, su encaje en el contexto constitucional es más holgado si se piensa que se trata de operaciones de crédito privilegiadas, cuya existencia restringe la autonomía de los obligados aun cuando en función del interés general prevalente».

En consecuencia, el mero silencio de la Ley y de las normas reglamentarias en orden a garantizar un porcentaje mínimo de adquisición de activos cuando lo que se hace es abrir la posibilidad de que esa adquisición llegue a un límite máximo, es prueba inequívoca de que lo que constituye base de la materia es ese porcentaje máximo -que puede, no obstante, modificarse por el Estado, titular de la competencia- y no la fijación, dentro de ese máximo, de un porcentaje mínimo. La hipótesis, por ello mismo, sobre la que se sustenta la controversia no tiene por qué llegar a plantearse, al no quedar prejuzgada la posibilidad de que el porcentaje máximo no vaya a ser efectivamente cubierto por los coeficientes de inversión de las entidades de crédito afectadas.

Pero es que, aun cuando ello sucediese, las normas seguirían siendo inobjetables. Es evidente que al Estado le corresponde la competencia exclusiva para la previsión y ordenación del coeficiente de inversión (art. 149.1.11.ª C.E.), de manera que la reducción –o incluso supresión– de dicho coeficiente en modo alguno determinaría una extralimitación competencial, sin que por ello tampoco quedara lesionada la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues, si bien resulta complementario inexcusable de la misma la suficiencia de los recursos que permitan a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las competencias que les han sido atribuidas (art. 2.1 d) de la LOFCA), dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto y de las diversas fuentes de financiación, entre las cuales se ha previsto, en efecto, «el producto de las operaciones de crédito» (arts. 157.1 d) C.E. y 4.1 f) LOFCA). Todo esto lleva a reconocer que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan acceder al crédito –como una más de las fuentes de financiación para el ejercicio de las competencias– en unas condiciones parcialmente más limitadas o menos ventajosas que las existentes hasta ese momento, en forma alguna puede ocasionar la vulneración del principio de autonomía financiera y de suficiencia de los recursos económico-financieros, ya que sólo en atención al conjunto de los recursos de que puedan disponer y de las competencias que les han sido atribuidas, así como de los servicios que gestionan, y dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles, podría encontrar algún fundamento semejante imputación.

En este mismo orden de consideraciones, si bien ya más específicamente, debe señalarse que la modificación efectuada por el art. 2.1 c), en relación con el art. 3.2, ambos del Real Decreto 321/1987, determinante de que sobre las Cajas Rurales no recaiga obligación alguna de invertir en activos calificados por las Comunidades Autónomas, de manera que si lo hacen lo será voluntariamente, no lesiona, ni vacía de contenido las competencias autonómicas sobre Cajas Rurales, pues esas competencias no alcanzan a la ordenación del coeficiente de inversión ni la competencia exclusiva del Estado sobre el mismo queda condicionada por aquéllas. Consecuentemente, deben ser también rechazadas las específicas imputaciones de inconstitucionalidad que en los conflictos núms. 959 y 971 de 1987 se realizan al art. 2.1 c), en relación con el 3.2, del Real Decreto 321/1987.

c) Por último, la discriminación e infracción del art. 14.5 de la LOFCA, que dimanaría del hecho de que el Estado sí se garantiza a sí mismo ese porcentaje mínimo que a las Comunidades Autónomas niega, también fue objeto de análisis en la STC 135/1992, fundamento jurídico 9.º, llegándose a la conclusión, que debe ahora igualmente reiterarse, de que «en ningún caso, pues la equiparación de las Deudas Públicas prefigura, condiciona, limita o impide cualquier medida que a su utilización se refiera, aspecto extrínseco desligado del régimen jurídico y más propio de la política económica general, incluida su vertiente financiera, indisolublemente unida a aquélla». Por ello, «en tal actuación tiene sentido el establecimiento de la obligación de invertir en determinados valores por las entidades de crédito, a través de coeficientes y subcoeficientes, con un orden de preferencia», pues «los intereses de cada Comunidad Autónoma no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales que el Estado financia por medio de aquellos títulos», lo que justifica el carácter básico de la fijación de un orden de prioridad o preferencia para la suscripción de valores computables en el coeficiente de fondos públicos, tal como, por lo demás, ya se advirtió tempranamente en la STC 1/1982, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º.

No hay, por tanto, ni infracción del art. 14.5 de la LOFCA, ni discriminación alguna, dado que la adscripción de un subcoeficiente a cubrir exclusivamente con títulos de Deuda Pública del Estado y del Tesoro «refleja su relación con el déficit presupuestario que exige medidas adecuadas para cubrirlo, como exigencia ineludible de una necesidad general, común al Estado y a sus componentes, las Comunidades, que también lo son» (STC 135/1992, fundamento jurídico 9.º, *in fine*).

4. Los arts. 7.1 y 2 del Real Decreto 2254/1985, y 4.1 del Real Decreto 321/1987, impugnados por el Gobierno Vasco, tampoco suponen una limitación o menoscabo injustificado de las competencias autonómicas, pues, no puede formularse tal imputación a unas previsiones que, de acuerdo con la habilitación contenida en el art. 3.3 de la Ley 13/1985, se ciñen a fijar los límites máximos y mínimos dentro de los cuales corresponde a las Comunidades Autónomas la fijación concreta de la rentabilidad de los títulos por ellas fijados como computables. Similares razones a las expuestas en el fundamento jurídico precedente descartan, por ello mismo, la pretendida lesión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la discriminación que por relación a la rentabilidad incondicionada de la Deuda del Estado y del Tesoro y de los títulos de Crédito Oficial se denuncia.

5. El carácter ejecutivo de las facultades que en los arts. 8.3 del Real Decreto 2254/1985, y 5, párrafos 2.º y 3.º, del Real Decreto 321/1987 se atribuyen a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y, sobre todo, al Banco de España no determina extralimitación competencial alguna del Estado, ni por ello, vulneración de las competencias que en la materia corresponden al Gobierno Vasco. Esas facultades están directamente vinculadas a la ordenación básica del crédito –en concreto, al mantenimiento de los coeficientes de inversión y de caja–, sin que el hecho de que se trate de funciones estrictamente ejecutivas desapodere al Estado de la competencia para su adopción. La doctrina de las SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, y 178/1992, fundamento jurídico 2.º, sobre la inclusión en la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito de aspectos puramente ejecutivos, así como sobre la singular posición del Banco de España, como asesor del Gobierno de la Nación y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia, dada su especialización técnica, debe ser reproducido aquí una vez más, lo que conduce a rechazar las imputaciones de inconstitucionalidad formuladas.

6. Finalmente, la pretensión deducida por la Generalidad Valenciana en el conflicto positivo de competencia núm. 263/88, promovido ante la denegación por el Consejo de Ministros de la autorización para emitir Deuda Pública de la serie A con la calificación de computable por las Cajas Rurales, tampoco puede prosperar una vez reconocida la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias del art. 2.1 c) en relación con el art. 3.2 del Real Decreto 321/1987 y la constitucionalidad también del art. 14.3 de la LOFCA, que son los preceptos en los que se fundó la denegación de la autorización solicitada. En suma, lo que en este conflicto se suscita es una mera reiteración de lo planteado por la propia Generalidad Valenciana en el conflicto positivo de competencia núm. 959/87 respecto del art. 2.1 c) en relación con el art. 3.2 del Real Decreto 321/1987, por considerar que la no previsión de que los activos calificados por las Comunidades Autónomas –y, en concreto, la emisión de Deuda Pública– serán computables en el coeficiente de inversión obligatoria de las Cajas Rurales vulnera la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, determina una discriminación por relación al trato dispensado a los activos determinados por el Gobierno Central –y, en particular, a la Deuda Pública estatal, a pesar de los términos del art. 14.5 de la LOFCA– y, en fin, desconoce la competencia autonómica sobre las Cajas Rurales.

Sin embargo, esta identidad en la pretensión y en los motivos en que se funda, permite que las consideraciones expuestas en los fundamentos jurídicos precedentes sean suficientes para rechazar el planteamiento de la Generalidad Valenciana y, consecuentemente, desestimar la pretensión deducida.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar los presentes conflictos positivos de competencia y, en su virtud:

1.º Declarar que las disposiciones y actos impugnados no son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

2.º Declarar que las competencias controvertidas corresponden al Estado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1993, de 11 de marzo

Conflicto positivo de competencia. Principio de autonomía financiera.

Principio de suficiencia de recursos. Regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorros.

Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Coeficiente de inversión obligatoria. Subcoeficiente

de inversión. Bases. Banco de España. Deuda Pública estatal. Deuda Pública autonómica.

Deuda Pública calificada por las Comunidades Autónomas. Instituto de Crédito Oficial.

Política monetaria. Límites de rentabilidad de la Deuda Pública autonómica.

A) Objeto

La sentencia resuelve los conflictos de competencia acumulados interpuestos por el Gobierno Vasco y por la Generalidad Valenciana contra los artículos 7.1 y 2 del Real Decreto 2554/1985, de 20 de noviembre, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo y 2.1 b) y c); 3.2; 4.1, y 5, párrafos segundo y tercero del Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, por el que se regula el coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito, así como en relación al Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1987, que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, Serie A.

B) Antecedentes

Por parte de la Comunidad Autónoma Vasca se denuncia la omisión de cualquier obligación o garantía en relación a la adquisición de activos, emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas. A su vez en cuanto al ámbito de la calificación autonómica de activos, se cuestiona la limitación relativa a su alcance únicamente en relación con Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito.

También se denuncia la discriminación de la deuda pública autonómica en relación con la del Estado.

Por otra parte se cuestionan las limitaciones impuestas a la Administración autonómica, frente a la rentabilidad incondicionada de la Deuda Pública estatal y de los títulos de Crédito Oficial.

La Generalidad Valenciana tras afirmar que continuamente el legislador estatal ha ido limitando el campo económico de colocación de títulos de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas, pasa a señalar que las normas objeto de controversia producen un estrangulamiento financiero prácticamente total de la citada Comunidad con perjuicio para el legítimo ejercicio de sus competencias propias, vulnerándose por tanto su autonomía financiera.

En esencia en el presente conflicto se discute no tanto la titularidad de la competencia ejercida, como su ejercicio abusivo. Se estima que la autonomía financiera queda comprometida al cercenarse la posibilidad de obtener ingresos a través de Deuda Pública, lesionándose la citada vía de financiación a través de un ejercicio especialmente abusivo de las competencias estatales sobre sistema monetario y planificación general. De esta forma se considera que se contraviene la doctrina constitucional conforme a la cual el ejercicio de competencias estatales de ningún modo supondrá un vaciamiento de las competencias autonómicas.

Como muestra de lo anterior se indica que conforme a la más reciente de las normas objeto de impugnación las Entidades de depósito, y más concretamente las Cajas de Ahorros, sólo podrán disponer de un uno por ciento de sus recursos computables para invertir en alguna deuda emitida o calificada por las Comunidades Autónomas y ello además de modo no exclusivo, puesto que el mismo puede destinarse a adquirir Deuda Pública estatal.

Por su parte la Comunidad Autónoma Vasca afirma la competencia autonómica relativa a la determinación de los

activos en los que las entidades radicadas en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma pueden materializar su obligación de inversión.

En la línea de lo anterior se indica que la competencia normativa autonómica quedará sin contenido al impedirse fijar activos de inversión respecto de Entidades de depósito que no sean Cajas de Ahorros o Cooperativas de Crédito. Semejante vulneración se entiende que se produce considerado el límite que se establece en orden a la inversión de las Entidades de depósito en activos fijados por las Comunidades Autónomas, ya que no tiene en cuenta la ordenación territorial del Estado, al preverse un único porcentaje común a todas las autonomías, sin diferenciación alguna en función de los diferentes techos competenciales.

Por otra parte también se estima contrario al régimen competencial propio la desaparición de la competencia para determinar los activos en que pueden materializar sus obligaciones de inversión de las Entidades de depósito.

Igualmente se considera que las funciones de naturaleza ejecutiva reconocidas al Banco de España y a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera en relación con el mecanismo de compensación de los déficits transitorios o accidentales en la cobertura de las obligaciones de inversión suponen una invasión de las competencias autonómicas.

Por su parte la representación del Estado entiende que la legislación estatal reconoce debidamente la competencia autonómica, en el marco de la legislación del Estado, al establecer el correspondiente subcoeficiente a las Entidades de Depósito, del mismo modo que estima ajustado a la Constitución la no discriminación entre Comunidades Autónomas a la hora de establecer el subcoeficiente o porcentaje de inversión obligatoria para los títulos calificados por las Comunidades Autónomas, así como en el diferente tratamiento concedido a los títulos emitidos por el Estado y ello por resultar de una norma con rango de ley cuya constitucionalidad, analizada en anterior sentencia por el Tribunal Constitucional, se proyecta sobre la norma reglamentaria que la desarrolla.

Por lo que a la fijación de rentabilidades para los títulos autonómicos se refiere, únicamente se establecen límites, respetándose la competencia autonómica para concretar la misma, ya que ello permite conjugar las propias necesidades de las Comunidades a la hora de ejecutar políticas sectoriales con la determinación de la política monetaria que corresponde al Estado.

Por último en relación a las competencias ejecutivas referidas más arriba y reconocidas al Banco de España y a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera se predica la indisociabilidad de las mismas respecto de la ordenación básica del crédito.

C) Fundamentos jurídicos

La afirmación de que se produce una lesión de la auto-

nomía financiera y del principio de suficiencia de recursos, así como una discriminación entre Comunidades Autónomas en relación con el Estado, al no establecerse un porcentaje mínimo o subcoeficiente de inversión obligatoria para activos calificados por las mismas y contenerse por el contrario unos niveles mínimos para la adquisición de Deuda Pública estatal, es rechazada por el Tribunal Constitucional ya que entiende que no hay exclusión indebida o irrazonable al no recogerse la citada previsión con carácter general respecto de las Comunidades Autónomas, ya que estima que si bien no se garantiza la efectiva adquisición de activos tampoco se prejuzga que la misma no se realice, de forma que de ningún modo puede acreditarse que se ponga en peligro el principio de suficiencia de recursos; adicionalmente declara el Alto Tribunal que corresponde al Estado la competencia exclusiva para la previsión y ordenación del coeficiente de inversión obligatoria, de forma que su reducción o incluso supresión sería posible en el marco del bloque de constitucionalidad.

Se estima por tanto correcta la regulación que establece que las Comunidades Autónomas puedan acceder al crédito en unas condiciones más limitadas o menos ventajosas que las establecidas para el Estado, lo que en última instancia justifica que la disposición que determina que las Cajas Rurales no están obligadas a invertir en activos calificados por las Comunidades Autónomas no lesione, ni vacíe de contenido las competencias de éstas que en ningún caso alcanzan a la ordenación del coeficiente de inversión.

Por otra parte el Tribunal Constitucional reitera lo ya afirmado en sentencias anteriores referente a que en ningún caso la equiparación de Deudas Públicas prefigura o condiciona cualquier otra medida reguladora de las mismas, externa a lo que sea su régimen jurídico específico, considerándose que tiene tal carácter de externo el establecimiento de coeficientes o subcoeficientes de inversión con un orden de prelación, que en el caso presente favorece a la Deuda Pública del Estado, sin que ello suponga discriminación alguna ni lesión de la autonomía financiera.

Análogo criterio resulta de aplicación respecto de la presencia en la legislación estatal de límites máximo y mínimo para la rentabilidad de los títulos autonómicos fijados como computables.

Por lo que respecta a la atribución de competencias ejecutivas al Banco de España y a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, en la medida en que se trata de facultades vinculadas a la ordenación básica del crédito señala que no suponen invasión competencial alguna al tratarse de competencias vinculadas a la ordenación básica del crédito, v.gr. mantenimiento de los coeficientes de inversión y de caja y justificadas en última instancia en la alta especialización técnica de los mismos.

En la presente sentencia se resuelven controversias que ya con anterioridad fueron objeto de análisis y pronunciamiento por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 135/1992 y 178/1992.

Sentencia 107/1993, de 22 de marzo.
Recurso de amparo. Reclamación de salarios.
Requisitos legales para el acceso al recurso (BOE 27 de abril 1993)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.934/92, interpuesto por la Caja de Ahorros de Salamanca y Soria, representada por el Procurador de los Tribunales don Eduardo Morales Price y asistido del Letrado don Armando Benito Calleja, contra el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de fecha 28 de septiembre de 1992, confirmado por Auto de la misma Sala de fecha 26 de octubre de 1992, por lesión del art. 24.1. Han sido partes, además de la recurrente, el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. En escrito presentado el 26 de noviembre de 1992, el Procurador de los Tribunales don Eduardo Morales Price, en nombre y representación de la Caja de Ahorros de Salamanca y Soria formula recurso de amparo contra el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de fecha 28 de septiembre de 1992, posteriormente confirmado por el Auto de la misma Sala de fecha 26 de octubre de 1992 por el que se deniega que el escrito anunciando el recurso de suplicación se hubiera presentado en la forma prevista en el art. 45 de la Ley de Procedimiento Laboral. Se invoca el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 C.E.

2. La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) En demanda sobre reclamación de salarios frente a determinada Entidad, el Juzgado de lo Social dictó providencia por la que se concede un plazo de diez días a la demandante de amparo para hacer efectivo el importe de determinados avales.

b) Contra la citada providencia interpuso recurso de reposición que fue desestimado por el Juzgado de lo Social, por Auto de 18 de marzo de 1992.

c) Frente a dicho Auto presentó escrito anunciando recurso de suplicación para ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, el 25 de marzo de 1992, lo que fue acordado por el Juzgado de lo Social en providencia de 27 de marzo de 1992. La Entidad demandante dedujo escrito formalizando el recurso de suplicación el 10 de abril de 1992, ante la Oficina de Registro y Reparto de Zamora. El Juzgado de lo Social extendió diligencia de 13 de abril de 1992 teniendo por remitido aquel escrito y por providencia de 15 de abril, tuvo por formalizado el recurso que fue impugnado de contrario por el resto de las partes.

d) La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León acordó inadmitir el recurso de suplicación mediante Auto de 28 de septiembre de 1992, por haberse incumplido el art. 45 L.P.L., por estimar que sólo puede presentarse el escrito en el Juzgado de Guardia el último día del plazo, y porque cuando se presenta ante el Juzgado de Guardia «es preciso, en todo caso, que

el interesado deje constancia de ello al día siguiente hábil, lo que tampoco ha ocurrido en el presente caso».

e) Frente a dicho Auto se formuló recurso de súplica en el que se aclara que se presentó el recurso de suplicación no ante la Audiencia, sino ante la oficina de Registro y Reparto de Zamora, creada por el Ministerio de Justicia en 1991, para recibir todos los escritos y documentos dirigidos a los Juzgados con sede en Zamora, incluido el Juzgado de lo Social, conforme también el Acuerdo de la Junta de Jueces de Zamora, de modo que la práctica habitual es la presentación de todos los escritos a través de dicha oficina, lo que explica que el Juzgado de lo Social dictara providencia en la que acordó tener por interpuesto en tiempo y forma el recurso de suplicación, dándose además la circunstancia de que el Juzgado Decano es el Juzgado de lo Social, de modo que el escrito anunciando el recurso de suplicación entró en el Juzgado el mismo día último de plazo en que fue presentado, sin que fuera exigible la constancia al día siguiente hábil de haber presentado el escrito fuera de las horas en que esté abierto el Registro, porque el mismo se presentó dentro de las horas de audiencia.

f) Por Auto de 26 de octubre de 1992, la Sala de lo Social desestima el recurso de súplica en el que insiste que en los sellos sobre el escrito de formalización del recurso se lee «Oficina de Registro y Reparto, Audiencia Nacional», y «el Secretario de la Audiencia Provincial», por lo que no se cumple la exigencia de presentación ante el Juzgado de Guardia, así como que «la existencia de una Oficina de Registro y Reparto, creada al parecer por un oficio del Ilmo. Sr. Director general de Relaciones con la Administración de Justicia, carece de relevancia por su ínfimo rango normativo y no puede por ello modificar una disposición como la del mencionado art. 45 de la Ley de Procedimiento Laboral que exige de forma rigurosa la presentación de los escritos ante el Juzgado de Guardia correspondiente».

3. A juicio de la demandante, los Autos de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León recurridos, vulneran el derecho al recurso que tutela el art. 24.1 C.E. al haber efectuado una interpretación del art. 45 L.P.L. basada en criterios formalistas, enervantes y desproporcionados, produciéndole indefensión para poder impugnar las resoluciones recurridas en suplicación, creándole indefensión, invocando al respecto diversas Sentencias del Tribunal Constitucional sobre asuntos similares. También se le habría ocasionado indefensión por haberse ejecutado un aval en fase de ejecución de Sentencia sin haber tenido la posibilidad de defenderse frente a la vulneración de los preceptos legales sobre el aval.

Se solicita la concesión del amparo, la nulidad de los Autos impugnados y el reconocimiento del derecho del recurrente a que se tenga por formalizado en tiempo y forma el recurso de suplicación.

4. Por providencia de 12 de enero de 1993, la Sección acordó admitir a trámite la demanda de amparo, y dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 51 LOTC.

Por providencia de 10 de febrero la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por los órganos judiciales así

como dar vista de las mismas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que en un plazo común de veinte días, formulen alegaciones.

5. Por escrito de 5 de marzo de 1993, el Procurador de los Tribunales don Eduardo Morales Price, en representación de la parte recurrente, presenta escrito de alegaciones en el que se ratifica en el contenido del escrito de interposición del recurso de amparo.

6. Mediante escrito de 5 de marzo de 1993, el Ministerio Fiscal evacua el traslado conferido para alegaciones, en el que tras precisar el objeto del recurso, recuerda que la constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional en referencia al derogado texto L.P.L. (1980) -art. 22- como a la vigente L.P.L. (1990) -art. 45-, ha venido subrayando dos principios fundamentales.

De un lado, de las exigencias formales que ha venido estableciendo la L.P.L. no son baladíos y su observancia, especialmente la del requisito de la comparecencia o notificación al día siguiente de la interposición del recurso, debe seguirse escrupulosamente por las partes (STC 72/1992, entre otras); de otro lado, la actividad de las partes en este punto concreto no puede sujetarse a criterios rigurosamente formalistas, sino que la interpretación de los posibles defectos que pudieran observarse en la actividad procesal de las partes deberían ser analizadas con un criterio proporcional afín a la ratio del precepto.

En el presente caso la Entidad actora, encontrándose en el último día de plazo para formalizar un recurso de suplicación, no lo dedujo ante el Juzgado de Guardia, sino ante la oficina de Registro y Reparto sita en la Audiencia Provincial. No existe constancia de la hora en que fue presentado el escrito de formalización del recurso (ya que el art. 45 L.P.L. exige para la presentación del escrito fuera de la Sede del Juzgado de lo Social o de la Sala dos requisitos: que se trate del último día de un plazo legal y que, se haga fuera de las horas de audiencia del Juzgado o de la Sala). Sin embargo, parece desprenderse de la propia naturaleza de esa oficina que cumple su cometido en horas administrativas de audiencia, por lo que aquella incógnita debe despejarse a través de esa presunción lógica. En cuanto al contenido y funciones de esa oficina su denominación permite suponer que cumple las mismas que en otras ciudades hace el Juzgado Decano, llevar el registro y constancia de los asuntos y efectuar el reparto de ellos, lo que se corrobora con la certificación oficial aportada en autos y que reza así: «Que la oficina de Registro y Reparto de Documentos, constituida en esta Audiencia Provincial, funciona también como registro general para la presentación de escritos dirigidos a todos los Organismos judiciales de esta localidad, incluido por tanto el Juzgado de lo Social de Zamora, desde el día 4 de enero de 1990, en que se abrieron los correspondientes libros-registro, en el primero de los cuales consta la oportuna diligencia de apertura».

No parece, sin embargo, que pueda cumplir las funciones de «buzón» judicial que realiza en términos de excepcionalidad horaria o de urgencia, el Juzgado de Guardia, aunque puede entenderse que en horas de audiencia pueda cumplir ese papel de buzón general judicial. Este panorama de funciones y alcances de dicha oficina, hace ver que no nos encontraríamos fuera del ámbito jurisdiccional, como lo era el domicilio del Secretario de Magistratura que motivó el desamparo en la STC 113/1990. Tal defecto no puede interpretarse como absolutamente apartado de la ratio que asiste al art. 45 L.P.L.

La naturaleza de aquella oficina y el hecho, nada se dice en contrario, que fuera en horas de audiencia, no supone quiebra esencial de la ratio de aquel precepto.

Muy al contrario el Auto recurrido de 26 de octubre de 1992, despreciando la naturaleza de esa oficina judicial, supone interpretar el art. 45 L.P.L. y la conducta de la entidad recurrente en términos contrarios al art. 24.1 C.E. por formalistas, enervantes y desproporcionados.

A ello se añade el que la Entidad actora ya había utilizado idéntica conducta cuando presentó el escrito de anuncio de la interposición del recurso de suplicación y la providencia del Juzgado de lo Social de 27 de enero de 1992, que admitió el anuncio de ese recurso nada opuso a ello, como tampoco lo hicieron las partes recurridas.

El incumplimiento de no haber comparecido al día siguiente de la formalización del recurso de haber comunicado éste, ante el Juzgado de lo Social, y aun reconociendo la negligencia de la Entidad recurrente, la sanción de inadmisión acordada por la Sala es desproporcionada, en primer lugar, porque el órgano judicial que lleva la oficina de Registro y Reparto parece que es el Juzgado Decano de Zamora y tal función la desempeñaba al tiempo de autos precisamente el Juzgado de lo Social, que era por tanto quien había registrado el 20 de abril de 1992 el escrito de formalización. Ello hubiera podido llevar a pensar a la entidad recurrente que el Juzgado de lo Social ya tenía conocimiento de la interposición del recurso, tal como exige la STC 129/1990.

En segundo lugar, porque la ratio del precepto se atempera si se examinan las situaciones en su contexto procesal. Ya se había anunciado el recurso y ahora se formalizaba éste. El propio Juzgado de lo Social no advirtió grave defecto cuando en Providencia de 15 de abril de 1992 tuvo por formalizado el recurso de suplicación, que había tenido entrada en el Juzgado de lo Social el 13 de abril de 1992 un lapso de tiempo moderadamente corto desde su presentación en la oficina de Registro y Reparto el 10 de abril. Finalmente, ninguna de las partes recurridas en el pleito laboral formularon oposición alguna a esa actuación procesal de la entidad actora cuando impugnaron el recurso de suplicación de aquélla.

Termina solicitando la estimación del recurso de amparo, por entender que las resoluciones judiciales recurridas han vulnerado el art. 24.1 C.E. en la forma y alcance antes expuestas.

7. Por providencia de 15 de marzo de 1993 se señaló para deliberación y fallo del presente recurso el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha dicho este Tribunal en numerosas ocasiones el derecho a la tutela judicial efectiva incluye el derecho del recurrente a obtener una resolución judicial fundada que podrá ser de inadmisión cuando existan causas legales que lo justifiquen, indicándose al mismo tiempo que los requisitos procesales no tienen un fin en sí mismo, sino que son instrumentos para encauzar el proceso, por lo que han de ser valorados de acuerdo con su finalidad y con los objetivos que persiguen (por todas, STC 68/1988, fundamento jurídico 1.º). De nuevo se plantea aquí si la exigencia de determinados requisitos procesales, en este caso la presentación en tiempo y forma del recurso de suplicación, ha actuado o no como un obstáculo indebido para la satisfacción del derecho a la tutela judicial.

En el presente caso, la Entidad recurrente presentó en la oficina de Registro y Reparto de Documentos de la Audiencia Provincial de Zamora tanto el escrito en que se anunciaba el recurso de suplicación, como el escrito de formalización del mismo. La presentación de dichos escritos en dicha oficina es la única razón por la que la

Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia ha inadmitido el recurso de suplicación. El órgano judicial ha entendido que no se han cumplidos los requisitos establecidos en el art. 45 L.P.L. para presentar el día último de plazo el correspondiente escrito en oficina distinta de la del Juzgado de lo Social, por estimar que ni aquella oficina sería el Juzgado de Guardia al que se refiere la norma, y que además la interesada no ha hecho constar, al día siguiente hábil, ante el Juzgado de lo Social la presentación de los escritos, indicando además que la existencia de dicha oficina carece de relevancia por el ínfimo rango normativo de su creación, que no puede modificar lo previsto en el art. 45 L.P.L.

2. El Ministerio Fiscal estima aplicable al presente caso la jurisprudencia constitucional sobre la necesidad de interpretación flexible de las exigencias que establecía el art. 22 de la antigua L.P.L. en buena parte reproducido en el actual art. 45, de modo que una interpretación del mismo conforme a la Constitución, debería haber llevado a estimar cumplidas las exigencias legales, cuando consta en las actuaciones que al día siguiente se recibieron los escritos en el Juzgado de lo Social, lo que hacía inexigible la necesidad de comparecer el día posterior, al no proceder la ratificación si ya la conocía el órgano judicial (STC 129/1990).

Sin embargo, no es necesario siquiera invocar dicha jurisprudencia constitucional, puesto que en las actuaciones del presente recurso figura certificado del Secretario de la Audiencia Provincial de Zamora, visado por el Presidente de la misma, en el que se indica «que la Oficina de Registro y Reparto de Documentos, constituida en esta Audiencia Provincial, funciona también como registro general para la presentación de escritos dirigidos a todos los organismos judiciales de esta localidad, incluido por tanto el Juzgado de lo Social de Zamora, desde el día 4 de enero de 1990 en que se abrieron los correspondientes libros de registro, en el primero de los cuales consta la oportuna diligencia de apertura».

De esto se deduce que el recurrente al presentar sus escritos en dicha Oficina no ha tratado de hacer uso de la facultad que le concede el art. 45 L.P.L. de presentación de escritos el último día de plazo en horas en que no se haya abierto el registro del Juzgado de lo Social, sino que la ha presentado en horas en que estaba abierto el Registro Judicial y ha considerado que dicha Oficina operaba como registro del propio Juzgado de lo Social. Asimismo lo estimaron tanto dicho Juzgado cuando tuvo por interpuesto en tiempo y forma el recurso de suplicación, y las demás partes que conocían la existencia de dicha oficina unificada de registro ubicada en la Audiencia Provincial.

No nos corresponde entrar a analizar la problemática de la legalidad

de esa oficina, pero de la existencia de la misma cabe deducir que los Autos recurridos han aplicado indebidamente el art. 45 L.P.L. No han tenido en cuenta que el establecimiento de tal Oficina no supone modificación alguna de dicho precepto legal, sino sólo la determinación de quien actúa como Registro del Juzgado de lo Social (art. 272.3 LOPJ), no puede suponer perjuicios para el justiciable, ni desde luego, la pérdida del derecho al recurso, siendo así que el mismo actuó con la debida diligencia. El que dicha oficina esté ubicada en la Audiencia Provincial y sea el Secretario de la misma el que la tenga a su cargo, resulta además irrelevante, dado que el principio de unidad jurisdiccional es la base de organización y funcionamiento de los Tribunales (art. 117.5 C.E.). Y en todo caso, como razona el Ministerio Fiscal, la tramitación de los escritos no ha sufrido retraso alguno, pues al día siguiente de su presentación ya constaban en la Secretaría del Juzgado de lo Social.

Por todo ello, al no haberlo entendido así, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia ha realizado una interpretación restrictiva e infundada de los requisitos legales para el acceso al recurso, que viola el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente, que incluye el derecho a obtener una resolución judicial de fondo cuando no existen obstáculos legales para ello.

Procede, en consecuencia, estimar el amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y en su virtud:

- 1.º Reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente.
- 2.º Anular los Autos de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid de 28 de septiembre y 26 de octubre de 1992 (rec. núm. 1.084/92).
- 3.º Retrotraer las actuaciones al momento de la admisión del recurso de suplicación, entendiendo que el mismo ha sido formulado dentro del plazo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1993, de 22 de marzo

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Procedimiento laboral.

Recurso de suplicación. Plazos procesales. Presentación de escritos.

Juzgado de Guardia. Oficina de Registro y Reparto.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto

por la Caja de Ahorros de Salamanca y Soria contra el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Castilla y León de fecha 28 de septiembre de 1992, confirmando el

Auto de la misma Sala de fecha 26 de octubre de 1992 por el que se niega que el escrito anunciando el recurso de suplicación, presentado en la Oficina de Registro y Reparto de Zamora se hubiera presentado en la forma prevista en la legislación procesal laboral, ya que si bien ésta admite la presentación de escritos en el Juzgado de Guardia el último día del plazo procesal, en ese supuesto se exige que se deje constancia de ello por el interesado en el siguiente día hábil, lo que en el caso de referencia se consideró no cumplido al no haberse efectuado dicha presentación en el referido Juzgado y si en la Oficina de Registros y Reparto, órgano creado en virtud de una disposición de ínfimo rango normativo no apta para modificar la legislación procesal.

B) Antecedentes

La recurrente estima vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva al haberse efectuado una interpretación formalista y desproporcionada de la legislación procesal laboral con indefensión para la misma.

El Ministerio Fiscal entiende, que conforme a lo que se recoge en la jurisprudencia constitucional, el cumplimiento de las obligaciones formales, especialmente en cuanto al requisito de comparecencia o notificación al día siguiente de la interposición del recurso, deben ser escrupulosamente cumplidas por las partes, si bien se reconoce que los posibles defectos que pudieran observarse en la actividad procesal de las partes deberán analizarse con un criterio proporcional a la ratio del precepto infringido. Lo anterior le lleva a considerar que si la Oficina de Registro y Reparto, cumple funciones que por su naturaleza son similares a las que efectúa el Juzgado Decano, sin que en modo alguno pueda operar como "buzón" judicial, fuera de las horas de audiencia, ya que en ese supuesto tal función estaría reservada al Juzgado de Guardia, debiera entenderse que las in-

terpretaciones contenidas en el Auto recurrido son excesivamente formalistas y desproporcionadas, ya que no existe indicio alguno de que el escrito de formulación se presentara en dicha Oficina, fuera del horario administrativo o de audiencia.

En cuanto a la exigencia de comunicación al Juzgado de lo Social de la presentación del escrito el siguiente día hábil, se estima innecesaria dado que consta que el mismo el Juzgado recibió los escritos de referencia en dicho plazo.

C) Fundamentos jurídicos

El Tribunal Constitucional manifiesta que los requisitos procesales son instrumentos para encauzar el proceso, por lo que deben ser valorados de acuerdo con su finalidad y con los objetivos que persiguen.

Al respecto considerando que la Oficina de Registro y Reparto de Documentos aparece constituida como registro general para la presentación de escritos dirigidos a todos los órganos judiciales de la localidad, puede concluirse que la parte ahora recurrente no se ha acogido a la posibilidad fundada por la legislación procesal laboral de presentar su escrito el último día hábil de plazo en el Juzgado de Guardia, sino que se ha acogido a la modalidad ordinariamente prevista de presentarlo en una oficina que a todos los efectos funcionaba como registro del Juzgado de lo Social al que iba destinado el escrito, por lo que debe estimarse correctamente interpuesto en tiempo y forma el recurso de suplicación.

Lo anterior es independiente de la problemática de la legalidad de la constitución de la Oficina de Registro y Reparto de Documentos que en ningún caso debe perjudicar a las partes y mucho menos privarlas del derecho al recurso.

Sentencia 217/1993, de 30 de junio.
Recurso de amparo. Préstamo hipotecario
(BOE 2 agosto 1993) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.197/90, promovido por don Luis Mas Sola, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Rosalía Rosique Samper y asistido por el Letrado don José Galindo García, contra Auto de la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 14 de julio de 1990, que desestimó recurso de apelación contra los Autos del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de dicha ciudad, de 3 de abril y 11 de mayo de 1989, respectivamente, que denegaron la solicitud de nulidad de actuaciones en procedimiento judicial sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria. Han sido partes, además, el Ministerio Fiscal y la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Concepción Albácar Rodríguez. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia con fecha 10 de septiembre de 1990, registrado en este Tribunal el día 12 siguiente, doña Rosalía Rosique Samper, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Luis Mas Sola, interpuso demanda de amparo contra el Auto de la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 14 de julio de 1990, que confirmó en apelación los dictados por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de dicha ciudad, de 3 de abril y 11 de mayo de 1989, que declaran no haber lugar a la solicitud de nulidad de actuaciones instadas por el recurrente en amparo en Autos núm. 157/88 de procedimiento judicial sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) En documento privado de fecha 19 de junio de 1986, el recurrente en amparo y su esposa -doña María Dolores Gallart i Tudó- adquirieron a la entidad «Fori, Sociedad Anónima», la vivienda de la planta tercera, puerta segunda, del edificio G, de la urbanización «Nova Alella», en Alella (Barcelona). La sociedad vendedora había constituido sobre la expresada finca hipoteca a favor de la Caja de Pensiones para la Vejez y Ahorros de Cataluña y Baleares, haciéndose cargo los compradores del pago de los intereses y amortización de la hipoteca (cláusula tercera, apartado d).

b) La Caja de Pensiones para la Vejez y Ahorros de Cataluña y Baleares, con fecha 6 de octubre de 1986 dirigió una comunicación al solicitante de amparo en la que se le manifestaba que daba por vencido el préstamo hipotecario y se procedía de inmediato a interponer demanda judicial por la totalidad de la deuda. En febrero de 1988, ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Barcelona, promovió autos de procedimiento judicial sumario del

art. 131 de la Ley Hipotecaria, tramitados con el núm. 157/88, contra «Fori, Sociedad Anónima», instando la ejecución de la hipoteca constituida sobre la vivienda antes referida.

c) Por exhorto librado al Juzgado de Paz de Alella se requirió de pago a «Fori, Sociedad Anónima», cuya representación procesal presentó escrito en el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Barcelona, con fecha 23 de marzo de 1988, en el que se manifestaba que en el préstamo hipotecario se había subrogado el ahora recurrente en amparo -don Luis Mas Sola-, por lo que interesó se le notificase y practicase en su persona el requerimiento de pago. Dado traslado a la ejecutante del referido escrito, solicitó ésta, tras señalar que según certificación del Registro de la Propiedad de Mataró la finca ejecutada se hallaba inscrita a favor de «Fori, Sociedad Anónima», y que no existían terceros poseedores ni titulares de cargas posteriores, que se procediese a la subasta de la finca hipotecada.

Por providencia de 3 de mayo de 1988, el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Barcelona acordó sacar a la venta en pública subasta la finca hipotecada, señalando la fecha para la celebración de la subasta primera -27 de julio-, segunda -10 de octubre- y tercera -9 de noviembre-, anunciándose por edictos publicados en el «Boletín Oficial de la Provincia» y en el «Boletín Oficial del Estado» y fijados en el tablón de anuncios del Juzgado.

d) No habiendo comparecido licitador alguno a la primera y segunda subasta se declaró desierto el remate. Celebrada la tercera subasta en la fecha indicada, se aprobó el remate a favor de don Angel Martínez Fernández, quien, una vez consignado el precio total, lo cedió a «Inmobiliaria Artesanía, Sociedad Anónima». Por Auto de 21 de noviembre de 1988 se aprobó el remate de la finca hipotecada a favor de «Inmobiliaria Artesanía, Sociedad Anónima», y, en consecuencia, se ordenó la cancelación de la hipoteca que garantizaba el crédito de la ejecutante, librándose mandamiento al Registro de la Propiedad núm. 1 de Mataró; así como, una vez firme, se libró testimonio de esta resolución para que sirva de título bastante al adquirente a los fines de la inscripción.

e) Mediante escrito fechado a 22 de noviembre de 1988, cuya fecha de presentación en el Juzgado no consta en las actuaciones judiciales, la esposa del ahora demandante de amparo, doña María Dolores Gallart i Tudó, solicitó la designación de Abogado y Procurador del turno de oficio para comparecer en legal forma en el procedimiento. Alegaba que la ejecutante y la ejecutada habían soslayado la subrogación habida en el préstamo hipotecario, lo que le había causado indefensión al haberse tramitado aquél sin que se hubiera efectuado notificación alguna como copropietaria de la finca subastada, por lo que interesaba la suspensión del proceso hasta que, debidamente personada en el mismo, pudiera instar la declaración de nulidad de actuaciones.

Dado traslado del referido escrito a la ejecutante, por proveído de 21 de diciembre de 1988, el Juzgado de Primera Instancia declaró, de conformidad con lo dispuesto en el art. 132 de la Ley Hipotecaria, no haber lugar a la suspensión del procedimiento, por

(1) Corrección de errores BOE 17 febrero 1994.

no darse ninguna de las circunstancias previstas en el citado precepto legal; así como no haber lugar a la designación de Abogado y Procurador del turno de oficio, sin perjuicio de que pudiera solicitarse para el ejercicio de las acciones que a la solicitante convengan en el juicio declarativo que corresponda. Contra la citada providencia interpuso doña María Dolores Gallart i Tudó recurso de reposición, que fue desestimado por Auto de 3 de febrero de 1989, en base a idénticas razones a las que motivaron la resolución recurrida.

f) El demandante de amparo, en fecha 2 de marzo de 1989, presentó un escrito ante el Juzgado en el que denunciaba la situación de indefensión en el que se le había situado al no haberle sido notificado ni practicado el requerimiento de pago que ordena el art. 131, regla 3.ª, apartados 3.ª y 4.ª de la Ley Hipotecaria, cuando la ejecutante —a la que se le imputa mala fe procesal— tenía conocimiento tanto de que había adquirido la finca hipotecada como de que se había subrogado en la hipoteca constituida por «Fori, Sociedad Anónima». Asimismo alegaba que por haber procedido el matrimonio a su separación de hecho desconocía la situación de impago del crédito hipotecario, habiendo tenido conocimiento de la existencia del procedimiento judicial por medio de terceras personas. Solicitaba, por ello, de conformidad con los arts. 238 y 240 de la L.O.P.J., la declaración de nulidad de actuaciones, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al que se debió proceder a la práctica del requerimiento de pago que exige la Ley Hipotecaria.

Por providencia de 8 de marzo de 1989 se tuvo al demandante de amparo por personado en autos y se dio traslado de su escrito a la Caja de Pensiones para la Vejez y Ahorros de Cataluña y Baleares y a «Inmobiliaria Artesanía, Sociedad Anónima». Por Auto de 3 de abril de 1989, se declaró no haber lugar a lo solicitado, por no darse ninguno de los supuestos previstos en el art. 132 de la Ley Hipotecaria, para decretar la suspensión del procedimiento judicial sumario, y disponer el párrafo sexto del citado art. 132 que «todas las demás reclamaciones que puedan formular, así el deudor como terceros poseedores y los demás interesados, incluso las que versen sobre nulidad del título o de las actuaciones o sobre vencimiento, certeza, extinción o cuantía de la deuda, se ventilarán en el juicio declarativo que corresponda, sin producir nunca el efecto de suspender ni entorpecer el procedimiento que establece la presente Ley».

Interpuesto recurso de reforma contra el citado Auto fue desestimado por Auto de 11 de mayo de 1989, por idénticas razones en las que se fundamentaba la resolución recurrida.

g) Por providencia de 6 de abril de 1989, a instancia de «Inmobiliaria Artesanía, Sociedad Anónima», se acordó poner a la adjudicataria en posesión de la finca subastada, requiriéndose a la ejecutante —«Fori, Sociedad Anónima»—, y a cualquiera de las personas que pudieran ocuparla sin título bastante, a fin de que la desalojen y la dejen libre, vacua y expedita a disposición del referido adjudicatario.

Contra la citada providencia interpuso el demandante de amparo recurso de reposición, que fue desestimado por proveído de 19 de abril de 1989, por estar admitida a su personación a efectos únicamente de la petición de nulidad de actuaciones solicitada. Frente a la citada providencia formuló recurso de reposición, que se tuvo por interpuesto por providencia de 11 de mayo de 1989.

h) Con fecha 5 de mayo de 1989, por exhorto librado al Juzgado de Paz de Alella, el Secretario Judicial electuó al hijo del recurrente en amparo y su esposa, «Christian Mas Gallart», el requerimiento para que dentro del plazo de ocho días dejaran libre, vacua

y expedita y a disposición de la adjudicataria la vivienda, bajo apercibimiento de lanzamiento de no verificarlo en dicho plazo.

El demandante de amparo solicitó la suspensión de la diligencia de lanzamiento, lo que fue denegado por providencia de 18 de mayo de 1989. Al día siguiente, constituida la comisión judicial en la vivienda adjudicada, ante la ausencia de sus ocupantes, se procedió al descerrajamiento de la puerta y se dio posesión de la misma a «Inmobiliaria Artesanía, Sociedad Anónima».

i) Contra el Auto del Juzgado de Primera Instancia, de 11 de mayo de 1989, desestimatorio del recurso de reposición contra el de fecha 3 de abril de 1989, que denegó la solicitud de nulidad de actuaciones, interpuso el solicitante de amparo recurso de apelación, que fue desestimado por Auto de la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 14 de julio de 1990.

Consideró la Sección, en síntesis, que carecía de fundamento la indefensión alegada, pues del testimonio remitido por la Sección Decimoprimer de dicha Audiencia Provincial de los autos relativos al juicio de menor cuantía núm. 897/87, promovido por «Fori, Sociedad Anónima», contra el aquí demandante de amparo y su esposa, resultaba que «ambos demandados y en especial la esposa, comparecía con la misma defensa que ahora el marido, pudiendo tener conocimiento de la existencia del juicio hipotecario», estimando que la invocación de la mera circunstancia de una separación matrimonial como base de una incómunicaón suficiente para entender al esposo excluido del conocimiento del juicio de ejecución hipotecaria, «representa o constituye una maniobra bastante dudosa en cuanto a la ética procesal para frustrar o perturbar la finalidad o mecánica ejecutoria del proceso especial». A mayor abundamiento, razona la Sala que el art. 132 de la Ley Hipotecaria regula un *numerus clausus* de causas de suspensión de dicho procedimiento sumario, remitiendo al juicio declarativo ordinario cualquier otro tipo de causas, y es en esta vía procesal donde el recurrente debía pretender y dinamizar todos sus derechos, de modo que, al no haber así actuado, agotando sus posibilidades legales, resulta obvio la improcedencia de la aducida indefensión.

j) Contra el referido Auto interpuso el demandante de amparo recurso de súplica, que fue inadmitido por Auto de la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 3 de septiembre de 1990, por no ser susceptible de recurso de conformidad con el art. 420 de la L.E.C.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda, comienza la representación procesal del recurrente en amparo poniendo de manifiesto, por lo que se refiere a su fundamentación fáctica, que su representado y su esposa, aunque adquirieron la vivienda en litigio a «Fori, Sociedad Anónima», por documento privado, sin llevarlo a escritura pública ni, por tanto, practicar asiento o inscripción en el Registro de la Propiedad, para atender al pago de la hipoteca sobre aquella finca constituida procedieron a la apertura de una cuenta en una oficina de la entidad ejecutante, para realizar a través de la misma el pago del indicado préstamo, previa subrogación en el mismo, para cuya aceptación por la ejecutante fue necesario remitirle copia del referido contrato de compraventa. Dicha subrogación quedó, además, acreditada ante la Audiencia Provincial de Barcelona mediante certificación expedida por el delegado de la Agencia de las Tres Torres de la Caja de Pensiones para la Vejez y Ahorros de Cataluña y Baleares.

Sin embargo, ésta en la demanda de procedimiento judicial sumario señaló únicamente como responsable del pago a «Fori, Sociedad Anónima», omitiendo toda referencia al ahora recurrente en amparo y a su esposa, quienes se habían subrogado en el prés-

tamo hipotecario, por lo que se requirió de pago a «Fori, Sociedad Anónima», y no ellos, infringiéndose así el art. 131.3.º y 4.º de la Ley Hipotecaria. Tal circunstancia, que imputa a la mala fe procesal de la ejecutante y a la actividad complaciente de la ejecutada, motivó que el demandante de amparo y su esposa no llegasen a tener conocimiento del procedimiento judicial sumario hasta que se intentó su lanzamiento judicial para dar posesión de la vivienda al adjudicatario. Ello impidió, se afirma en la demanda, «la posibilidad que de una forma u otra este procedimiento pudiera llegar a conocimiento, no de mi poderdante, por no encontrarse en el domicilio por los motivos reseñados de su separación, ni al conocimiento de su esposa e hijos y de una forma u otra también hubiese llegado a conocimiento de él, como ocurrió en el momento de que eran perturbados en la posesión ya producida la subasta».

Sentado lo que antecede, sostiene la representación del recurrente en amparo que los Autos del Juzgado de Primera Instancia núm. 2, de 3 de abril y 11 de mayo de 1989, así como, en cuanto confirma aquéllos en apelación, el Auto de la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial, de 14 de julio de 1990, al denegar la solicitud de nulidad de actuaciones, en aplicación de lo dispuesto en el art. 132 de la Ley Hipotecaria, y remitirle al juicio declarativo ordinario vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, recogido en el art. 24.1 de la C.E., por cuanto aquel precepto legal es contrario al referido derecho fundamental al obligar a los ciudadanos a un procedimiento declarativo largo y costoso para la obtención de una efectiva tutela judicial cuando ya se le ha producido la lesión, debiendo entenderse el mismo derogado por la entrada en vigor de la Constitución.

Asimismo, las citadas resoluciones judiciales habrían infringido el art. 33 de la C.E., al privar al recurrente en amparo y a su familia de la vivienda que constituye el hogar familiar, mediante un aparente procedimiento de ejecución hipotecaria, cuya tramitación se ha producido con el más absoluto fraude de Ley.

Finalmente, se alega que el recurrente en amparo ha sido objeto por parte de los órganos judiciales de una discriminación procesal, vulnerándose el art. 14 de la C.E., desde su personación en autos. Pone de manifiesto al respecto que no se le notificó el exhorto dirigido al Juzgado de Alélla para que se diera posesión de la finca a la adjudicataria; la no resolución hasta la fecha del recurso de reposición contra la providencia de 19 de mayo de 1989, resolutorio a su vez del recurso de reposición contra la providencia de 6 de abril, por la que se acordó poner a la adjudicataria en posesión de la finca hipotecada; la tardanza de cuatro meses, desde la admisión del recurso de apelación contra el Auto del Juzgado de Primera Instancia de 11 de mayo de 1989, para emplazarle ante la Audiencia Provincial; y, en fin, la no resolución de su petición de que el recurso de apelación fuera admitido en ambos efectos.

Por ello, solicita del Tribunal Constitucional la admisión de la demanda y que, en su día, dicte Sentencia por la que se otorgue el amparo solicitado y se decrete la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas, retro trayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al que debió efectuarse el requerimiento de pago al demandante de amparo y su esposa.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 29 de octubre de 1990, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 de la LOTC, otorgar un plazo común de diez días al solicitante de amparo y al Ministerio Fiscal para que formularan las alegaciones que estimasen pertinentes sobre la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) de la LOTC, por cuanto la demanda pudiera carecer manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la Sección por nuevo proveído de 10 de diciembre de 1990, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, por lo que, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, requirió a la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona y al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de dicha ciudad que remitiesen, respectivamente, testimonio del rollo de apelación núm. 487/89 y de las actuaciones correspondientes al procedimiento judicial sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria núm. 157/88, debiendo emplazarse por el último de los órganos judiciales indicados a quienes hubieran sido parte en dicho procedimiento, a excepción del solicitante de amparo, para que si lo desearan pudieran personarse en este proceso constitucional.

5. Con fecha 11 de enero y 28 de febrero de 1991 fueron remitidas, respectivamente, por la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial y por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 las actuaciones judiciales requeridas. Asimismo, por escrito registrado el día 14 de febrero de 1991 compareció la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona «La Caixa», representada por la Procuradora de los Tribunales doña Concepción Albácar Rodríguez.

La Sección Tercera, por providencia de 11 de marzo de 1991, acordó acusar recibo a la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial y al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de las actuaciones remitidas; tener por comparecido en el presente proceso a la entidad Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona «La Caixa» y, en su nombre y representación, a la Procuradora doña Concepción Albácar Rodríguez; así como, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 de la LOTC, dar vista de las actuaciones, por plazo común de veinte días, a la Procuradora doña Rosalía Rosique Samper, en nombre del solicitante de amparo, y a doña Concepción Albácar Rodríguez, en representación de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona «La Caixa», para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes. Por nuevo proveído de 22 de abril se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal.

6. La representación procesal del demandante de amparo formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el día 9 de abril de 1991, registrado en este Tribunal al día siguiente, en el que se remite, y da íntegramente por reproducido, a su escrito de demanda de amparo, así como al presentado en el trámite del art. 50.3 de la LOTC, por lo que concluye suplicando al Tribunal Constitucional que dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado.

7. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia y registrado en este Tribunal en la misma fecha, evacuó el trámite de alegaciones conferido la representación procesal de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona «La Caixa». Manifiesta en el mismo el propósito claramente dilatorio de este recurso de amparo y que si bien el recurrente y su esposa no estaban legitimados para ser demandados en los autos del art. 131 de la Ley Hipotecaria, por no haber concurrido los requisitos exigidos en el pacto IV de la escritura de la hipoteca para que tuviese lugar la subrogación, no es menos cierto que el solicitante de amparo jamás ha estado en situación de indefensión en relación a la referida ejecución hipotecaria, ya que «La Caixa», sabedora de que los recibos del préstamo hipotecario se cargaban en una cuenta corriente de la que aquél, junto con su esposa, era titular, y precisamente a los efectos de evitar una posible situación de indefensión, le requirió de pago con carácter previo a la demanda mediante escrito de 8 de octubre de 1988 -cuya copia se adjunta al presente escrito.

Tras la recepción de dicho requerimiento, en el que se le comunicaba el vencimiento anticipado del préstamo y el inicio de la vía

judicial en el caso de impago, el recurrente en amparo no sólo no pagó la deuda, sino que ni siquiera acudió a «La Caja» para entablar negociaciones referentes a un fraccionamiento o aplazamiento en el pago de la deuda, evidenciando una clara voluntad de impago, para, cuando se va desposeído de la finca, comparecer en autos alegando ignorancia e indefensión.

Concluye su escrito solicitando se dicte Sentencia denegatoria de la pretensión de amparo.

8. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, en su escrito de alegaciones presentado el día 16 de mayo de 1991, interesó que se dictase Sentencia desestimando la demanda de amparo.

Tras relatar los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho de la misma, señala que la cuestión que en este recurso se suscita se encuentra en íntima conexión con la peculiar naturaleza y características del llamado procedimiento judicial sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria. Es éste un procedimiento de carácter sumario y naturaleza ejecutiva que tiene por finalidad la realización del valor de la cosa hipotecada o, lo que es lo mismo, la venta del inmueble hipotecado sin contradicción posible mediante subasta para hacer pago de su crédito al acreedor hipotecario, que es titular de un derecho real que le faculta para ejecutarlo inmediatamente sobre el objeto instando la realización de su valor, y que no excluye ni la posibilidad de acudir al juicio declarativo ordinario ni al ejecutivo, o, incluso, al procedimiento extrajudicial cuando medie pacto para ello.

Ciertamente, el requerimiento de pago al deudor o al tercer poseedor de la finca, si éste hubiese acreditado la adquisición del inmueble (art. 131.3.º, 3.º L.H.), constituye un requisito que ofrece la posibilidad de que el deudor pague la deuda o, en otro caso, supone poner en conocimiento o notificar al deudor la iniciación del procedimiento y constatar también, ante el órgano judicial, el impago o incumplimiento de la obligación garantizada con la hipoteca que se pretende realizar. Para ser tercer poseedor no se precisa más que no haber intervenido en el acto o negocio jurídico constitutivo del derecho real de hipoteca y, positivamente, haber adquirido el dominio de la finca hipotecada, que se transmite con la carga que supone el gravamen hipotecario, sea la transmisión a título gratuito u oneroso. El requerimiento de pago ha de hacerse, pues, al deudor o al tercer poseedor de la finca hipotecada si éste acredita la adquisición del inmueble.

Circunstancia ésta que no parece que concuerda en el caso al que se contrae este recurso de amparo o al menos no parece acreditada en las actuaciones remitidas por el órgano judicial. En la escritura de constitución de hipoteca, otorgada el 18 de diciembre de 1985 en Aiella ante Notario entre «Fori, Sociedad Anónima» y la Caja de Pensiones, en una de sus estipulaciones (la IV), en la que las partes convienen la posibilidad de subrogación de la deuda personal hipotecaria, se establece que la parte deudora al otorgar las escrituras de venta de los apartamentos es cuando deberá subrogar las obligaciones correspondientes al préstamo hipotecario en la persona de sus adquirentes, y que en los apartamentos cuya transmisión no se haya todavía acreditado mediante fedatario público no podrá tener lugar la subrogación en la deuda personal hipotecaria, de tal manera que la compañía «Fori, Sociedad Anónima», seguirá siendo la única obligada al cumplimiento. La escritura de constitución de la hipoteca tuvo acceso al Registro de la Propiedad, que en nuestro sistema hipotecario está regido por los principios de publicidad formal y material, permitiendo el primero la posibilidad de conocer el contenido de los asientos a toda persona que tenga interés en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos (art. 221 L.H.), sea mé-

dante la exhibición de los libros, la expedición de certificaciones o de notas simples informativas.

Por otra parte, en la certificación del Registro de la Propiedad de Mataró expedida el 30 de marzo de 1988, que por el Juez se declaró a instancia del actor conforme previene la regla 4.ª del art. 131 de la Ley Hipotecaria, consta que el dominio de la finca objeto del procedimiento judicial sumario figura inscrito a favor de «Fori, Sociedad Anónima», deudor hipotecario contra el que se dirigió el procedimiento. Por eso el requerimiento de pago sólo se hizo a esta entidad deudora. No se requirió al tercer poseedor de la finca porque ni se acreditó por éste la adquisición del inmueble (como exige el art. 131, regla 3.ª, 3.ª), ni resultaba del Registro haberse producido la transmisión, y no habiéndose formalizado en escritura pública ni inscrito en el Registro la venta del inmueble de «Fori, Sociedad Anónima», al recurrente, el acreedor hipotecario no venía obligado a requerir de pago al tercer poseedor que, en virtud de lo estipulado en la escritura de constitución de la hipoteca, no se había subrogado en la obligación hipotecaria, permaneciendo como único deudor la entidad hipotecante, también único titular dominical del inmueble según el Registro de la Propiedad.

Al no producirse por tanto la subrogación en la obligación hipotecaria, al menos en las condiciones establecidas en la escritura de constitución de la hipoteca, ni acreditado la adquisición de inmueble por el tercer poseedor, la entidad acreedora al instar el procedimiento judicial sumario no venía obligada a presentar acta notarial de haber requerido de pago al tercer poseedor como pretende el actor de este proceso. Por este motivo tanto el Juzgador como la Audiencia desestiman la pretensión de nulidad y recuerdan que el procedimiento judicial sumario sólo puede suspenderse en alguno de los cuatro casos previstos en el art. 132 de la Ley Hipotecaria.

En efecto, limitado el proceso judicial sumario a dar efectividad al derecho real de hipoteca, cuyo título de ejecución es la escritura de constitución de hipoteca inscrita en el Registro de la Propiedad, quedan fuera de él, según el citado art. 132 de la Ley Hipotecaria, todas las cuestiones que pudiera suscitar el deudor, el tercer poseedor de los bienes o cualesquiera otros interesados, quienes, sin embargo tienen expedida la vía, sin excepción alguna, del juicio declarativo ordinario que corresponda. Precisamente por esta posibilidad de quedar abierto a todos los interesados la vía del juicio declarativo para la defensa de sus derechos, ese alto Tribunal ha manifestado en sus SSTC 41/1981 y 64/1985 que la ausencia de controversia y demás peculiaridades de este procedimiento no vulneran el derecho a la defensa consagrado en el art. 24.1 de la C.E.

Debe agregarse que en este caso tampoco se vulneró el art. 14 de la C.E., como pretende el recurrente, cuando aduce que al comparecer en el procedimiento hipotecario fue discriminado por el órgano judicial, atribuyendo esa discriminación al mal funcionamiento de Juzgados y Tribunales y diferente trato a las partes cuando ha de ser igual para todos. Alegato que carece de toda consistencia porque al no fundar la desigualdad en la Ley ni en la aplicación de la Ley, sino en un trato desigual de las partes en el proceso, esa supuesta desigualdad, como ha declarado en numerosas ocasiones la doctrina de ese Tribunal, forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye el que los interesados puedan acceder a los Tribunales y defender sus pretensiones ante ellos en igualdad con las otras partes (SSTC 72/1982, 93/1984 y 191/1987, entre otras). Pero el derecho a la tutela judicial efectiva, como se ha dicho más arriba, no ha sido vulnerado porque el procedimiento judicial sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria tiene por finalidad dar efectividad al derecho real de hipoteca, cuyo título

de ejecución es la escritura de constitución del derecho real de realización de valor, no precisa Sentencia ni produce excepción de cosa juzgada y permite que cuantas cuestiones puedan suscitarse en él se ventilen en el proceso declarativo que corresponda, al que podrá acudir el deudor, el tercer poseedor de los bienes y cualesquiera otros interesados.

9. Por providencia de 25 de junio de 1993, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra los Autos del Juzgado de Primera Instancia y de la Audiencia Provincial, dictados en un proceso de ejecución judicial sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria (L.H.), que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 132 de la citada Ley, declararon no haber lugar a la nulidad de actuaciones instada por el demandante de amparo y le remitieron al correspondiente juicio declarativo ordinario para hacer valer sus derechos e intereses.

El solicitante de amparo alega que los referidos Autos vulneraron su derecho a la tutela judicial del art. 24.1 de la C.E. por dos motivos: en primer lugar, por haberle remitido al juicio declarativo y, en segundo, porque ni a él ni a su esposa, terceros poseedores, les fue notificada la existencia del proceso ni se les requirió de pago (art. 131, regla 3.ª L.H.). Asimismo estima que dichos Autos conculcaron el derecho a la igualdad procesal de las partes que, a su juicio, consagra el art. 14 de la Constitución. Y, finalmente, en la demanda se invoca también como vulnerado el art. 33 de la C.E. Respecto de este tercer alegato debe advertirse de entrada que, aun suponiendo que este precepto tuviera algo que ver con el tema debatido, no podría ser objeto de consideración en esta sede, porque de acuerdo con los arts. 53 de la C.E. y 41.1 de la LOTC, los derechos reconocidos en él no son susceptibles de amparo.

2. A los efectos de nuestra argumentación no es necesario resumir aquí los hechos y los argumentos de las partes contenidos en los antecedentes. Podemos entrar, sin mayores dilaciones, en el análisis y enjuiciamiento de las cuestiones planteadas por el recurrente.

En primer lugar debemos referirnos a la afirmación del demandante de amparo según la cual la aplicación que del art. 132 de la L.H. han hecho los órganos jurisdiccionales en las resoluciones judiciales impugnadas vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, recogido en el art. 24.1 de la C.E., por cuanto aquel precepto legal es contrario al referido derecho fundamental al obligar a acudir a los ciudadanos a un procedimiento declarativo largo y costoso para la obtención de una tutela judicial efectiva cuando ya se le ha producido una lesión efectiva.

Para dar respuesta a la cuestión que en los términos planteados suscita el recurrente en amparo, es menester recordar las peculiaridades del procedimiento sumario del art. 131 de la L.H., a las que en anteriores pronunciamientos se ha referido este Tribunal (SSTC 41/1981, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º; 64/1985, fundamento jurídico 2.º; 8/1991, fundamento jurídico 2.º; 6/1992, fundamento jurídico 3.º). Dijimos en las citadas Sentencias que este tipo de procedimiento se caracteriza por la extraordinaria fuerza ejecutiva del título y paralela disminución de las posibilidades de oponerse mediante la formulación de excepciones, ya que la presentación de la demanda, la integración del título y la llamada de terceros poseedores y acreedores posterior-

res son condiciones suficientes para pasar a la fase de realización, y que el deudor, como los terceros poseedores y acreedores posteriores, más allá de detener la ejecución mediante el pago, para lo que la Ley establece que debe hacerse el oportuno requerimiento, apenas tienen posibilidades de oposición, pues al objeto de impedir la suspensión del procedimiento el art. 132 prevé, salvo en los cuatro supuestos taxativamente fijados, que las demás reclamaciones que puedan aquéllos formular se ventilarán en el juicio declarativo que corresponda. Precisamente, por esta posibilidad, es decir, porque queda abierta a todos los interesados la vía del juicio declarativo para la defensa de sus derechos, este Tribunal Constitucional ha afirmado que la limitación de controversia y demás peculiaridades de este procedimiento no vulneran el derecho a la defensa consagrado en el art. 24.1 de la C.E. Descendiendo de lo general a lo particular, y por lo que se refiere en concreto al criterio jurisprudencial de rechazar, en aplicación del art. 132 de la L.H., la posibilidad de instar la solicitud de nulidad de actuaciones en el seno del procedimiento ejecutivo del art. 131 de la L.H. y la consiguiente remisión al declarativo correspondiente, hemos declarado que la pretensión del recurrente en amparo no trasciende al plano de la legalidad ordinaria, ya que si bien es cierto que el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho del interesado a acceder a la jurisdicción, sometiéndolo a su conocimiento las pretensiones que ante ella se deducen, no lo es menos que no puede hacerlo sino por los cauces y de acuerdo con las normas procesales legalmente establecidas, cauces y normas que compete interpretar y aplicar a la jurisdicción ordinaria (art. 117.3 C.E.). En el presente supuesto, tanto el Juzgado de Instancia como la Audiencia Provincial han considerado, en aplicación del citado precepto legal, que la nulidad de actuaciones del procedimiento ejecutivo del art. 131 de la L.H. había de hacerse valer en el juicio declarativo ordinario y tal interpretación no puede en modo alguno ser considerada arbitraria ni infringe el art. 24.1 de la C.E. al quedar abierta a todos los interesados la vía del declarativo, por lo que se ha de concluir que la aplicación del art. 132 de la L.H. realizada por los órganos jurisdiccionales en las resoluciones judiciales impugnadas no vulneran el art. 24.1 de la C.E. (STC 64/1985, fundamento jurídico 4.º; AATC 202/1989, 282/1991, 6/1992 y 13/1992).

3. Desestimada la vulneración del art. 24.1 de la C.E., en la interpretación realizada por los órganos judiciales respecto a la posibilidad de plantear la nulidad de actuaciones en el seno de un procedimiento ejecutivo del art. 131 de la L.H., procede ahora entrar a examinar si se ha visto privado o no el recurrente en amparo de su derecho a acceder al proceso en curso y a defenderse en el mismo, que le correspondía como parte interesada en concepto de tercer poseedor de una finca hipotecada y adjudicada a terceras personas. Es la falta de requerimiento de pago a él o a su esposa y, en consecuencia, la falta de citación al proceso, la causa a la que anuda la indefensión que se denuncia, de forma que habrá que determinar si tal circunstancia es imputable a la actuación del órgano judicial y si, en su caso, ha colocado al recurrente en una situación de indefensión constitucionalmente proscrita.

Para resolver el supuesto planteado conviene reiterar la doctrina de este Tribunal Constitucional de que el concepto de indefensión con transcendencia constitucional es de carácter material y no exclusivamente formal, de modo que no podrá alegarse en esta sede si, aun existiendo una omisión judicial lesiva, en principio, del derecho a ser oído en un proceso en el que se ostenta la condición de parte, no se ha observado frente a aquélla, en el curso de las diferentes fases procesales, la debida conducta diligente con miras a propiciar su rectificación. Junto a esto ha de recordarse también que la corrección en la práctica de las notificaciones y emplazamientos es esencial para que se dé cumplida

satisfacción al derecho a una tutela judicial efectiva, debiendo los órganos judiciales poner el máximo empeño en que no se creen por error o funcionamiento deficiente de la Administración de Justicia situaciones de indefensión. Ahora bien, corresponde a las partes intervinientes en un proceso mostrar la debida diligencia, sin que pueda alegar indefensión quien se coloca a sí mismo en tal situación o quien no hubiera quedado indefenso de actuar con la diligencia razonablemente exigible, pues si la parte afectada tiene conocimiento por cualquier medio ajeno al proceso de la tramitación del juicio, la diligencia exigible en la defensa de sus intereses le obliga a personarse en el procedimiento, subsanando así la posible infracción cometida por el órgano judicial, de modo que sólo si dicho conocimiento es tan tardío que le impide la adecuada defensa de sus intereses o si, intentada la personación, se le deniega indebidamente, habría una actuación del órgano judicial generadora de indefensión (SSTC 9/1981, 1/1983, 22/1987, 36/1987, 72/1988 y 205/1988).

Resta añadir que en el supuesto planteado, como en aquellos otros en los que se alega la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, este Tribunal ha de establecer la necesaria ponderación entre tal derecho, en el supuesto concreto, y el derecho fundamental, del que también son titulares las restantes partes del proceso, a que éste se resuelva sin dilaciones indebidas y a la ejecución de las resoluciones judiciales. Estos derechos deberán, sin duda, ceder ante el que hemos citado en primer lugar si quien viene ante nosotros en demanda de amparo ha sido colocado en una situación de indefensión de la que no pudo librarse actuando con la diligencia que sus medios le permiten. No así cuando, por el contrario, tuvo oportunidades razonables de conocer cuál era la situación en la que se encontraba y de reaccionar frente a ella, pues en ese caso el reconocimiento de una primacía absoluta a su propio derecho equivaldría a hacer pagar a los titulares de aquéllos las consecuencias de una conducta ajena (STC 8/1991).

Pues bien, la anterior referencia a la jurisprudencia constitucional, abundantemente reiterada por este Tribunal, basta para comprobar la inexistencia de la lesión constitucional que se denuncia. Ciertamente, como sostiene el recurrente en amparo, la falta de requerimiento de pago a él o a su esposa, pese a ser terceros poseedores y tener conocimiento de dicha condición la entidad ejecutante. Pero no le es menos que, como resulta de las actuaciones judiciales y frente lo que se asevera en la demanda de amparo, la esposa del solicitante de amparo tuvo conocimiento del proceso de ejecución hipotecaria con anterioridad a la celebración de la primera de las subastas y, sin embargo, se desinteresó por entero del mismo y dejó que siguiera su curso hasta dictarse Auto de remate y comparecer después ante el órgano judicial para denunciar aquella infracción procesal y solicitar la declaración de nulidad de actuaciones. Aunque el demandante de amparo y su esposa se encontraban separados de hecho con anterioridad al inicio del procedimiento judicial, tal circunstancia o una supuesta incomunicación entre ambos cónyuges, lo que, por lo demás, resulta desvirtuado por el examen de las actuaciones judiciales, ni siquiera es alegada en la demanda de amparo como causa del supuesto desconocimiento del proceso por el recurrente en amparo, afirmando expresamente éste, por el contrario, que si su esposa o hijos hubieran tenido conocimiento del mismo antes de que hubieran sido perturbados en la posesión de la finca hipotecada, dicho proceso, de una u otra forma, hubiera llegado también a su conocimiento.

De la prueba practicada en la segunda instancia, resulta que con anterioridad a la iniciación del procedimiento judicial sumario del art. 131 de la L.H., del que trae causa el presente recurso de amparo, ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Barcelona se promovieron por «Fori, Sociedad Anónima», Autos de juicio eje-

cutivo núm. 897/87, contra el demandante de amparo y su esposa por impago de letras de cambio. Con fecha 1 de marzo de 1988, ambos fueron emplazados en su domicilio y se procedió al embargo de los sueldos que percibían como empleados en la Seguridad Social en la Residencia Sanitaria del Valle de Hebrón, Centro en el que uno y otro cónyuge trabajan, personándose la esposa del recurrente en amparo el día 18 siguiente ante la Secretaría del Juzgado para que le fuera designado Abogado y Procurador del turno de oficio. Por escrito de fecha 24 de marzo de 1988, «Fori, Sociedad Anónima», puso en conocimiento del Juzgado el requerimiento judicial, del que aportó copia a los autos, que había recibido como consecuencia del procedimiento hipotecario instado por la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona para la realización del préstamo hipotecario con el que estaba gravada la vivienda que había vendido al solicitante de amparo y su esposa, y en el que instaba la ampliación de la demanda. Consta, igualmente, que por providencia de 18 de mayo de 1988 se tuvo por comparecida y parté a la representación procesal designada de oficio a la esposa del demandante de amparo, así como contestada la demanda, siendo declarado éste en rebeldía por no haber comparecido. Finalmente, el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 dirigió oficio al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 interesando que en caso de existir sobrante en la subasta que de la finca hipotecada había de celebrarse en el procedimiento hipotecario se procediese a su retención y puesta a disposición del citado Juzgado.

Existe base probatoria suficiente para entender razonablemente, como así lo consideró la Audiencia Provincial, que tanto el recurrente en amparo como su esposa tuvieron conocimiento del procedimiento judicial sumario del art. 131 de la L.H., al menos, desde el mes de mayo de 1988, esto es, con anterioridad a las fechas señaladas para la celebración de la subasta. En vez de actuar con la diligencia que en defensa de sus derechos e intereses les era exigible, personándose en el proceso y poniendo en conocimiento del órgano judicial la irregularidad procesal habida o atendiendo al requerimiento de pago para así evitar la subasta de la finca hipotecada y la continuación del procedimiento, dejaron que éste siguiera su curso hasta dictarse Auto de remate y es entonces cuando comparecen, por primera vez y sucesivamente, ante el Juzgado denunciando aquella infracción procesal e instando la declaración de nulidad de actuaciones. El recurrente en amparo y su esposa, pese a tener conocimiento del proceso, se desinteresaron por entero de su curso, adoptando voluntariamente una pasiva actitud procesal de la que ahora pretenden beneficiarse, de forma que si alguna indefensión han sufrido, ella es imputable exclusivamente a su conducta negligente, por lo que en modo alguno, de conformidad con la doctrina de este Tribunal expuesta *ut supra*, puede prosperar la queja de indefensión en la que se basa la pretensión de amparo.

4. Finalmente, por lo que se refiere a la supuesta vulneración del principio de igualdad procesal de las partes, que el recurrente alega con cita del art. 14 de la C.E., debe afirmarse, en primer lugar, que, como ha reiterado este Tribunal, el referido principio se integra, no en el ámbito genérico del referido art. 14, sino en el propio de los derechos a la tutela judicial y a la defensa dentro de las actuaciones procesales (SSTC 4/1982, 101/1988 y 110/1989). En cuanto al fondo de esta alegación, no cabe apreciar en la actuación de los órganos judiciales, desde que el solicitante de amparo se personó en autos, una diferencia de trato entre las partes que pudiera tener alguna relevancia constitucional, puesto que, sin perjuicio de las consideraciones que sobre el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión se han realizado en el fundamento jurídico precedente, es evidente que, a estos efectos, las partes comparecidas han sido tratadas en pie de igualdad, sin que tal conclusión resulte desvirtuada por las afirmaciones que, al so-

caire del citado principio constitucional, se hacen en la demanda de amparo. En efecto, de un lado, el requerimiento para que se dejase libre y a disposición del adjudicatario la finca hipotecada le fue notificado, en presencia del Secretario judicial, al hijo del recurrente en amparo; de otro, el término de emplazamiento ante la Audiencia Provincial fue el mismo para todas las partes comparecidas en autos; y, por último, el solicitante de amparo se aquietó ante la decisión judicial de admitir el recurso de apelación en un sólo efecto. Por consiguiente, de todo fundamento adolece la denunciada infracción constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Luis Mas Solá.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 217/1993, de 30 de junio

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Derecho a la igualdad. Derecho a la vivienda. Procedimiento judicial sumario. Indefensión. Igualdad procesal. Requerimiento de pago. Tercer poseedor.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso interpuesto contra el Auto de la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona de 14 de julio de 1990, que desestimó el recurso de apelación contra los Autos del Juzgado de Primera Instancia número 2 de dicha ciudad, de 3 de abril y 11 de mayo de 1989, respectivamente, que denegaron, al considerar que no se daban los supuestos de suspensión previstos en la legislación hipotecaria y que en su caso las demás reclamaciones debieron hacerse valer en juicio declarativo correspondiente, la solicitud de nulidad de actuaciones. La referida nulidad de actuaciones se solicitó por no haberse notificado la subrogación habida en el préstamo hipotecario, ni requerido de pago, a los ahora recurrentes en amparo, en el procedimiento judicial sumario seguido en virtud de demanda de la Caja de Pensiones para la Vejez y Ahorros de Cataluña y Baleares. Se dió por vencido el préstamo hipotecario derivado de la hipoteca constituida, por la sociedad vendedora, sobre la finca ejecutada a los compradores de la misma, ahora recurrentes en amparo.

B) Antecedentes

La parte recurrente considera que se ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva al denegársele la nulidad de actuaciones solicitada, y remitirse al juicio declarativo ordinario, igualmente entiende que se le priva a él y a su familia del derecho a la vivienda que constituye su hogar familiar mediante un procedimiento de ejecución hipotecaria que se ha producido en el más absoluto fraude de ley. Por último considera que ha sido objeto de una discriminación procesal, vulnerándose el derecho a la igualdad desde su personación en autos.

La representación de "La Caixa" pone de manifiesto el propósito dilatorio del recurso de amparo, ya que la parte recurrente no tenía legitimación activa en el procedimiento judicial sumario, puesto que no reunía los requisitos exigidos en la escritura de hipoteca para que tuviera lugar la subrogación. En cualquier caso se señala que de ninguna forma se produjo indefensión para los ejecutados en la medida en que fueron requeridos de pago por la entidad con carácter previo a la demanda de ejecución, manifestando ante dicho requerimiento una clara voluntad de impago.

El Ministerio Fiscal entiende que dada la naturaleza sumaria y ejecutiva del procedimiento seguido con la finalidad de realizar el valor de la casa hipotecada, que no excluye la posibilidad de acudir al juicio declarativo ordinario, ni al ejecutivo, el requerimiento de pago al deudor, así como al tercer poseedor siempre que éste hubiera acreditado la adquisición de la finca constituye un requisito. Este requisito ofrece la posibilidad de que el deudor pague la deuda o en otro caso supone poner en conocimiento o notificar al deudor la iniciación del mismo, constatando al mismo tiempo ante el órgano judicial, el impago o incumplimiento de la obligación garantizada con la hipoteca que se trata de ejecutar.

En el presente caso no aparece justificado que el tercer poseedor de la finca hipotecada acreditase la adquisición del inmueble, ni la subrogación en la obligación hipotecaria, estando por tanto justificado que los órganos de la jurisdicción civil desestimaran la pretensión de nulidad, recordando que el procedimiento judicial sumario sólo puede suspenderse por las causas tasadas recogidas en la legislación hipotecaria, quedando diferidas las demás cuestiones al declarativo ordinario que corresponda.

Considera igualmente que no se ha lesionado el dere-

cho a la igualdad ya que no se fundamenta dicha violación ni en la Ley, ni en la aplicación de la Ley.

C) Fundamentos jurídicos

En relación con la invocación del derecho a la vivienda se señala que el mismo no se trata de un derecho susceptible de invocarse en vía de amparo.

Por lo que a las restantes cuestiones respecta se señala que el procedimiento ejecutivo se caracteriza por la extraordinaria fuerza ejecutiva del título y la correlativa disminución de la posibilidad de formular oposición, mediante excepciones, de modo que deudor y terceros poseedores sólo podrán detener la ejecución, mediante el pago y las causas específicamente tasadas, de tal suerte que cualquier otra cuestión deberá ventilarse en el juicio declarativo ordinario que corresponda, siendo doctrina consolidada que la citada limitación de la controversia y las demás peculiaridades del procedimiento no vulneran el derecho a defensa. Por tanto la solicitud de nulidad de actuaciones y lo que sobre ella se resuelva en el procedimiento judicial no trasciende el plano de la legalidad ordinaria, sin menoscabo alguno del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el acceso a la jurisdicción debe hacerse por los cauces establecidos por las leyes, de modo que si en el presente caso los órganos de la jurisdicción civil han considerado que la nulidad de actuaciones debió de hacerse valer en el declarativo ordinario correspondiente habrá de pasarse por lo en ella declarado.

Del mismo modo tampoco puede considerarse que se haya privado al recurrente en amparo de acceder a un pro-

ceso en curso, ya que para que el concepto de indefensión tenga trascendencia constitucional se exige que el mismo sea de carácter material y no exclusivamente formal, de modo que no podrá alegarse si aún existiendo omisión judicial lesiva del derecho a ser oído, no se ha observado frente a aquellos la debida diligencia para promover su rectificación. Es decir no podrá alegar indefensión quien se coloca en tal situación o no hubiera actuado con la diligencia razonablemente exigible. En concreto si la parte tiene conocimiento por cualquier medio ajeno al proceso de la tramitación del juicio, tendrá obligación de personarse. Por ello sólo si el conocimiento es tan tardío que no puede efectuar una adecuada defensa de sus intereses o si intentada se le deniega indebidamente, podrá hablarse de una indefensión. En otro caso, existiendo lesión del derecho de tutela judicial efectiva sin indefensión deberá ponderarse entre tal derecho y los demás derechos fundamentales de que sean titulares las restantes partes del proceso a que se resuelva sin dilaciones indebidas y a la ejecución de las resoluciones judiciales. De las actuaciones judiciales resulta que la parte recurrente tuvo conocimiento del proceso de ejecución hipotecaria con anterioridad a la celebración de la primera de las subastas, desinteresándose del mismo, dejando que siguiera sus pasos hasta el auto de remate, ya que compareció con posterioridad a éste, existiendo por tanto elementos para entender que adoptó una actitud pasiva ante el proceso de la que no podrá beneficiarse.

Por lo que se refiere a la vulneración del principio de igualdad procesal entre las partes, el citado principio no se integra en el ámbito del derecho a la igualdad, sino en el de los derechos a la tutela judicial y a la defensa, no apreciándose diferencia de trato alguno con relevancia constitucional.

**Sentencia 296/1993, de 18 de octubre. Recurso de amparo.
Incumplimiento de obligaciones del prestatario.
Vencimiento anticipado del préstamo
(BOE 9 noviembre 1992)**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 932/91, interpuesto por el Procurador don Jesús Verdasco Triguero, en nombre y representación de don José María Calderón Benavente, asistido del Letrado don Ramón Rafael Pascual, contra el Auto de 4 de junio de 1990 recaído en el procedimiento judicial sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria, núm. 284/86 del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gerona. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Procurador don Juan Carlos Estévez Fernández Novoa en representación de doña Cándida Barneto Borrillo, asistida del Letrado don Luis Javier Moledano Medina. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 8 de mayo de 1991, la representación procesal de don José María Calderón Benavente interpuso recurso de amparo contra el Auto de 4 de junio de 1990 de aprobación del remate y adjudicación dictado en el procedimiento judicial sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria núm. 284/86 del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gerona.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) Don José María Calderón Benavente constituyó, mediante escritura de 10 de noviembre de 1978, sobre un piso de su propiedad sito en Gerona un derecho de hipoteca a favor de la Caja de Ahorros Provincial de Gerona, en garantía de 1.500.000 pesetas del principal del préstamo recibido de dicha Entidad, los intereses y las costas, señalándose a los efectos del procedimiento judicial sumario el precio que serviría de tipo a la subasta y como domicilio para la práctica de los requerimientos y notificaciones la propia vivienda hipotecada.

b) El ahora recurrente trasladó su domicilio a la ciudad de Barcelona y confió la administración de la vivienda hipotecada a un administrador, siendo arrendada, mediante documento privado de 1 de noviembre de 1980, a don Matías Rodríguez González.

c) El recurrente incumplió sus obligaciones de prestatario y la Entidad prestamista procedió a notificarle notarialmente el vencimiento anticipado del préstamo a la vez que le requirió de pago a los efectos del art. 131.3.º de la Ley Hipotecaria (L.H.). No obstante, según se deduce del acta notarial aportada a los autos, el Notario se personó el 9 de junio de 1986 en el domicilio señalado en la escritura de hipoteca para practicar la notificación y requerimiento de pago; aunque no practicó dicha diligencia con el deudor sino con una persona que «dijo ser vecina con casa abierta, en el mismo inmueble, quien no dio su nombre y no se hizo cargo de la copia simple del acta», y al día siguiente, se personó en la oficina de Correos y entregó un sobre conteniendo copia simple del acta de requerimiento para su envío por correo certificado, que fue devuelto por caducado, es decir, por no haber sido reclamada la carta en la oficina de correos.

d) Mediante escrito presentado el 5 de septiembre de 1986, la Caja de Ahorros Provincial de Gerona promovió el procedimiento judicial sumario del art. 131 L.H. contra el recurrente, que correspondió al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gerona (autos 284/86), quien por providencia de 15 de septiembre de 1986 admitió a trámite la demanda y «apareciendo haberse practicado el requerimiento de pago de la deuda reclamada» no ordenó la práctica del requerimiento judicial previsto en la regla 4.º del art. 131 L.H., continuándose la tramitación del procedimiento que concluyó por Auto de 4 de junio de 1990 ahora impugnado, que adjudicó la finca hipotecada a doña Cándida Barneto Borrillo, esposa del inquilino de la vivienda y con domicilio en la misma.

e) En los autos constan dos diligencias de notificación, una de 2 de junio de 1987, en la que se afirma que el señalamiento de las subastas fue notificado al recurrente en el domicilio designado en la escritura, seguida de una firma que el recurrente niega ser la suya, y otra, de 13 de julio de 1987, en la que se dice que el citado señalamiento de las subastas se notifica a «un vecino», sin mayores indicaciones, y sin la firma del notificado.

f) El 11 de abril de 1991, el recurrente se personó en el Juzgado interesando se le dé vista de lo actuado en el procedimiento y se le notifiquen cuantas resoluciones hayan podido recaer en el mismo afectando a sus intereses. El Juzgado, con fecha de 23 de mayo de 1991 le notifica y hace entrega del testimonio del Auto de 4 de junio de 1990 que aprobó el remate y adjudicación recaído en el procedimiento.

3. En la demanda de amparo se invoca la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, que ha producido una situación de indefensión que infringe el art. 24.1 C.E. El recurrente funda esta lesión constitucional, en síntesis, en que en ningún momento se ha efectuado el requerimiento de pago previsto en el art. 131.3.º L.H., ni tampoco se ha efectuado adecuadamente la citación para el remate ni para las posteriores actuaciones, por lo que solicita la nulidad de todo lo actuado desde el momento en que se cometió la infracción, es decir, desde el momento en que debió efectuarse el requerimiento de pago o, en su caso, desde la citación para remate.

4. Por providencia de 17 de mayo de 1991 la Sección Cuarta acordó conceder un plazo al recurrente para que aportase testimonio de la resolución impugnada y acreditase fehacientemente la fecha de su notificación, así como haber invocado en el previo proceso judicial el derecho constitucional que se dice violado.

5. Por providencia de 15 de julio de 1991 la misma Sección acordó admitir a trámite la demanda, y requerir al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gerona para que remitiese las actuaciones y emplazase a las personas que fueron parte en el procedimiento. Por nueva providencia de 18 de noviembre de 1991, se tuvo por personado al Procurador don Juan Carlos Estévez Fernández Novoa en nombre y representación de doña Cándida Barneto Borrillo, se acusó recibo de las actuaciones remitidas y se concedió a

las partes personadas y al Ministerio Fiscal un plazo común de veinte días para alegaciones.

6. El recurrente reiteró su petición de amparo y alegó que doña Cándida Barneto Borrillo inquilina de la vivienda ejecutada y adjudicataria de la misma no debía ser tenida por parte en el presente proceso de amparo por cuanto que en el procedimiento que determina el recurso sólo fueron parte la Entidad ejecutante y el ahora recurrente. Asimismo, interesó la práctica de una prueba pericial caligráfica tendente a demostrar que la firma estampada en la notificación de 2 de junio de 1987 no se corresponde con la del recurrente.

7. La representación procesal de doña Cándida Barneto Borrillo plantea como cuestión previa la existencia de la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 44.1 a) LDTC, puesto que el recurrente debería haber planteado la nulidad de actuaciones que solicita en el correspondiente procedimiento declarativo de menor cuantía antes de formular la demanda de amparo, con base en el art. 132 L.H. que establece que fuera de las laxativas causas que contempla el artículo, todas las demás reclamaciones que pueda formular el deudor hipotecario incluso las que versen sobre la nulidad de las actuaciones se ventilarán en el juicio declarativo que corresponda. A juicio de doña Cándida, al no haberlo hecho así, concurriría la causa de inadmisibilidad de falta de agotamiento de la vía judicial previa que ahora se convertiría en causa de desestimación del amparo.

Respecto del fondo, entiende que no ha existido la indefensión que se alega, puesto que la razón de que las notificaciones y requerimientos no se practicasen en el domicilio actual del recurrente se debe a su propia falta de diligencia puesto que el art. 130 L.H. permite la modificación del domicilio designado a efectos de notificaciones y requerimientos, lo que no realizó el recurrente. Por todo ello se opone a la concesión del amparo.

8. El Ministerio Fiscal, en sus alegaciones entiende que de la demanda de amparo y del examen de las actuaciones judiciales resulta que en la escritura notarial de constitución de hipoteca se fijó como domicilio del deudor, ahora recurrente en amparo, el de la calle Campdor, 4, 1.º, 1.º, de Gerona, que es en donde se efectuó el requerimiento notarial de pago como previene el art. 131.3.º 3 L.H. El 4 de junio de 1986 el Notario, a las once horas, se personó en el domicilio, encontró a una vecina con casa abierta en el mismo inmueble, que no dio su nombre ni se hizo cargo de la copia simple del acta. Por otra diligencia del siguiente día, el fedatario hace constar que en uso de lo establecido en el art. 202.5 del Reglamento Notarial se personó en la oficina de Correos y envió por correo certificado con acuse de recibo un sobre conteniendo copia simple del acta, pero la oficina de Correos devolvió el sobre por caducidad. Iniciado el procedimiento judicial, el Juzgado ordenó la notificación de la subasta al deudor que se repitió en el mismo domicilio señalado en la escritura y que figuraba en el Registro. Hay una diligencia extendida por el señor Secretario el 2 de junio de 1987 en la que se hace constar que el deudor, don José María Calderón, fue notificado de las fechas de celebración de las subastas. Diligencia que se repitió el siguiente día 13, pero en ella se hace constar que se entendió con «un vecino». A juicio del recurrente todas las notificaciones resultaron fallidas, precisamente por intentarlas hacer en el domicilio de Gerona, que es el que se fijó en la escritura de constitución de hipoteca y constaba en el Registro de la Propiedad, habiendo dado lugar a la vulneración del derecho de defensa que consagra el art. 24.1 C.E. Pero es preciso significar, en oposición a este alegato, que la situación de indefensión debe ponderarse según las circunstancias del caso, y si tenemos en cuenta las que concurren en éste hay que concluir en que esa posible indefensión se ha producido de manera relevante por la negligencia de la parte recurrente al no cumplir las prevenciones legales establecidas para hacer constar de manera fehaciente los cam-

bios de domicilio con trascendencia en el procedimiento judicial sumario, a fin de que las notificaciones se realicen de modo que queden garantizados los derechos de los interesados. La Ley Hipotecaria, por ello, con todo detalle establece la necesidad de fijar un domicilio a los efectos del procedimiento judicial sumario en la escritura de constitución de hipoteca, configurando esta exigencia como un deber del deudor hipotecario (arts. 130 L.H. y 226 de su Reglamento). En la escritura, pues, deberá fijarse por el deudor un domicilio para la práctica del requerimiento y notificaciones. Este domicilio, de carácter convencional o pactado, no es preciso que coincida con el domicilio real del deudor, porque es un domicilio de libre elección, pero una vez fijado vincula tanto al deudor como al acreedor hipotecario para toda clase de requerimientos y notificaciones derivadas del procedimiento judicial sumario. Y es también el único domicilio que debe tenerse en cuenta para determinar si el requerimiento se efectuó en forma como presupuesto inicial de la demanda. La Ley Hipotecaria permite al deudor el cambio del domicilio fijado en la escritura, bien por decisión unilateral del propio deudor o por acuerdo con el acreedor hipotecario. Pero si es por decisión unilateral del deudor, éste viene obligado a poner en conocimiento del acreedor el cambio de domicilio, que además deberá estar dentro del término en el que radiquen las fincas y determine la competencia del Juzgado. El cambio de domicilio fuera del término, sólo podrá hacerse de acuerdo con el acreedor. Además, todo cambio de domicilio del deudor hipotecario, deberá documentarse notarialmente (acta notarial que no estará sujeta al impuesto de transmisiones) y hacerse constar, mediante nota marginal, en la inscripción de la hipoteca en el Registro de la Propiedad. Ninguna de estas exigencias legales han sido cumplidas por el recurrente en amparo. En la escritura de constitución de hipoteca fijó como domicilio el núm. 4, 1.º, 1.º de la calle Campdor, de Gerona; pero al trasladar su residencia a Barcelona, no cuidó de ponerlo en conocimiento de la entidad acreedora, ni, aún menos, obtuvo su consentimiento, como es preceptivo, por fijarlo en Barcelona, fuera del término de Gerona. Tampoco hizo constar el cambio de domicilio en acta notarial, ni, por tanto, lo anotó en el Registro al margen de la escritura de constitución de hipoteca. Es decir, no observó ninguna de las prevenciones que exige el art. 130 L.H. para que el nuevo domicilio deba reputarse idóneo para hacer el requerimiento de pago que establece el art. 131.3.3 y las notificaciones y demás actos de comunicación derivados del procedimiento judicial sumario.

En consecuencia, la indefensión pudo evitarse el recurrente de haber actuado con la diligencia legalmente exigible. Sólo si hubiera cumplido lo dispuesto en el art. 130 L.H. sobre cambio de domicilio del deudor, pudiera plantearse la posible vulneración por el órgano judicial del derecho de defensa. Por otra parte, es preciso poner de manifiesto la peculiaridad del procedimiento judicial sumario del art. 131 L.H. de carácter sumario y de naturaleza ejecutiva, que tiene por exclusiva finalidad la realización del valor de la cosa hipotecada, en el que se limita la intervención del deudor y los terceros, así como la posibilidad de suscitar incidentes o tercerías, porque la resolución que le pone término carece de valor de cosa juzgada, de manera que todas las cuestiones que frente a él puedan promoverse tienen abierta, sin limitación alguna, la posibilidad de acudir al juicio declarativo correspondiente. Esta peculiaridad es lo que ha hecho afirmar a ese Tribunal que la ausencia de controversia y demás peculiaridades de este procedimiento no vulneran el derecho a la defensa consagrado en el art. 24.1 C.E. (SSTC 41/1981 y 64/1985; ATC 202/1989). Limitado, pues, el proceso judicial sumario a dar efectividad al derecho real de hipoteca, quedan fuera de él todas las cuestiones que pudiera suscitar el deudor, el tercer poseedor o cualesquiera otros interesados, incluso la que se refiere a los defectos observados en el requerimiento de pago. En este caso, por tanto, el deudor hipotecario, ha tenido abierta la vía del juicio declarativo para la defensa de sus intereses, de la que no ha hecho uso, acudiendo directa-

mente el amparo cuando el art. 132 L.H. establece de manera concluyente que todas las demás reclamaciones (no comprendidas en las cuatro causas de suspensión del procedimiento) que pueda formular el deudor, los terceros poseedores y demás interesados, incluso las que versen sobre la nulidad del título o de las actuaciones o sobre vencimiento, certeza, extinción o cuantía de la deuda, se ventilarán en el juicio declarativo que corresponda, sin producir nunca el efecto de suspender ni entorpecer el procedimiento. A tenor de lo dispuesto en este texto legal, parece claro que el demandante de amparo, antes de hacer valer su pretensión en esta vía constitucional, debió acudir a la jurisdicción ordinaria a ejercitar su derecho por el trámite del declarativo correspondiente.

9. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 15 de julio de 1991, acordó formar la pieza para tramitar el incidente de suspensión y, conforme al art. 56 LOTC, concedió un plazo de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para formular alegaciones sobre este extremo; y dentro de dicho plazo el recurrente insistió en su petición y el Ministerio Fiscal estimó procedente acceder a la solicitud de suspensión. Por Auto de esta Sala de 13 de agosto de 1991 se acordó suspender, hasta tanto se resolviera el presente recurso, la ejecución del Auto de adjudicación de la vivienda objeto del litigio, dictado el 4 de junio de 1990 por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gerona.

10. Por Auto de 20 de enero de 1992 la Sala acordó no haber lugar al recibimiento a prueba del presente recurso de amparo, sin perjuicio de que para mejor proveer se pudiera acordar la práctica de la pericial caligráfica interesada por el recurrente.

11. Por providencia de 13 de octubre de 1993 se fijó para deliberación y fallo el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si en el procedimiento sumario del art. 131 L.H., seguido con el núm. 284/86 ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gerona y que concluyó por Auto de 4 de junio de 1990, con la adjudicación de la finca hipotecada, propiedad del recurrente, a doña Cándida Barreto Borrallo, se ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 C.E. y se ha producido una situación de indefensión del recurrente prohibida por este precepto constitucional. Sin embargo, antes de entrar en el fondo de la queja de don José María Calderón Benavente es necesario dar respuesta a las objeciones planteadas por las partes.

2. En primer lugar, el recurrente suscita el problema de la legitimación en este proceso constitucional de doña Cándida Barreto Borrallo, por no haber sido parte en el proceso a quo. Objeción que no puede ser compartida, pues si bien por las propias peculiaridades del procedimiento de ejecución hipotecaria del art. 131 L.H. —ya puestas de relieve por este Tribunal en las SSTC 41/1981 y 64/1986— el adjudicatario o rematante del bien ejecutado no es, en sentido estricto, parte procesal en el procedimiento, no cabe olvidar que si es uno de los sujetos que intervienen en su fase final y, a su término, por convertirse en adquirente del bien cuya realización de valor se ha perseguido, ostenta un interés directo y legítimo respecto a lo resuelto en tal procedimiento. Lo que en otros supuestos relativos al art. 131 L.H. ha llevado a este Tribunal a admitir la participación en el proceso de amparo de los adjudicatarios de la finca hipotecada (así, en el de la STC 8/1991).

3. En segundo término, es preciso examinar la causa de inadmisibilidad del art. 44.1 a) LOTC —que en esta fase se convertiría en

causa de desestimación del recurso—, invocada tanto por la representación de doña Cándida Barreto Borrallo como por el Ministerio Fiscal. Pues ambos sostienen que antes de acudir al amparo constitucional el recurrente debía haber hecho valer su pretensión de nulidad de las actuaciones practicadas en el procedimiento de ejecución hipotecaria en el correspondiente juicio declarativo de menor cuantía, ya que el art. 132 L.H. dispone que fuera de las causas de suspensión que taxativamente enumera el precepto, todas las demás reclamaciones que pueda formular el deudor hipotecario, así como terceros poseedores y demás interesados, «incluso las que versen sobre la nulidad del título o de las actuaciones», se ventilarán en el declarativo que corresponda. De manera que, al no haber acudido el deudor hipotecario y hoy recurrente a dicho procedimiento declarativo y recurrido directamente en amparo, no ha agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial.

Para dar respuesta a esta cuestión es conveniente, en primer término, recordar la doctrina de este Tribunal en relación con el procedimiento sumario del art. 131 L.H., a cuya luz deberá resolverse, seguidamente, la anterior objeción.

4. En lo que respecta en primer lugar, a la doctrina de este Tribunal en relación con el procedimiento del art. 131 L.H. conviene señalar, con carácter previo, que lo expuesto en los antecedentes permite apreciar que el presente supuesto claramente se diferencia del resuelto por la STC 8/1991, en el que se instó del Juzgado la nulidad de actuaciones con anterioridad a que éste dictara la resolución de remate y adjudicación de las fincas hipotecadas. Y también del que fue objeto de la STC 144/1988 en la medida en que, aun instándose con posterioridad a este momento procesal la nulidad de actuaciones, inicialmente ésta fue acogida por el Juzgado aunque ulteriormente fuera revocada por resolución de la Audiencia Territorial, contra la que se solicitó el amparo de este Tribunal.

En cambio, respecto a un supuesto similar al presente, a la vista de lo dispuesto por el art. 132 L.H. ha declarado este Tribunal que «Parece obvio, a tenor del texto citado, que el demandante, antes de hacer valer sus pretensiones en la vía de amparo necesita acudir a la jurisdicción ordinaria a ejercitar su derecho por el trámite del juicio declarativo que por la cuantía le corresponda». Agregándose en relación con otra causa de inadmisibilidad que, como este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar en sus SSTC 41/1981 y 64/1986, «las eventuales infracciones que en el procedimiento judicial sumario de la Ley Hipotecaria se produzcan no son susceptibles de ser enmendadas por la vía del recurso de amparo ya que el demandante dispone, además, de cauces procedimentales adecuados para hacer valer sus derechos, como meridianamente se desprende del párrafo 8.º del art. 132 L.H., que prevé la petición y adopción de medidas cautelares capaces de asegurar la Sentencia que en el procedimiento declarativo se dicte, lo que en definitiva, hace superflua la vía de amparo, de modo directo, contra las actuaciones practicadas en el procedimiento judicial sumario del art. 131 L.H.» (ATC 373/1987, fundamentos jurídicos 1.º y 2.º).

Doctrina que se ha reiterado posteriormente en otras muchas resoluciones (AATC 202/1989, 282/1991, 6/1992 y 13/1992) y, últimamente, en la STC 217/1993, fundamento jurídico 2.º, donde frente a la alegación del recurrente de que era contrario al art. 24.1 C.E. el obligar a los ciudadanos a acudir a un procedimiento declarativo largo y costoso, este Tribunal ha dicho que «por lo que se refiere en concreto al criterio jurisprudencial de rechazar, en aplicación del art. 132 L.H., la posibilidad de instar la nulidad de actuaciones en el seno del procedimiento ejecutivo del art. 131 L.H. y la consiguiente remisión al declarativo correspondiente, hemos declarado que la pretensión del recurrente en amparo no trasciende del plano de la legalidad ordinaria, ya que si bien es cierto que el dere-

cho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho del interesado a acceder a la jurisdicción, sometiendo a su conocimiento las pretensiones que ante ella se deducen, no lo es menos que no puede hacerlo sino por los cauces y de acuerdo con las normas legalmente establecidas, cauces y normas que compete interpretar y aplicar a la jurisdicción ordinaria (art. 117.3 C.E.).» Agregándose que, en aquel supuesto, «tanto el Juzgado de Instancia como la Audiencia Provincial han considerado, en aplicación del citado precepto legal, que la nulidad de actuaciones del procedimiento ejecutivo del art. 131 L.H. había de hacerse valer en el juicio declarativo ordinario y tal interpretación no puede en modo alguno ser considerada arbitraria ni infringe el art. 24.1 C.E. al quedar abierta a todos los interesados la vía del declarativo, por lo que se ha de concluir que la aplicación del art. 132 L.H. realizado por los órganos jurisdiccionales en las resoluciones impugnadas no vulnera el art. 24.1 C.E. (STC 64/1985, fundamento jurídico 4.º; AATC 202/1988, 282/1991 y 13/1992)».

5. En el presente caso, ha de partirse del dato de que el deudor hipotecario y hoy recurrente de amparo en ningún momento compareció en el procedimiento de ejecución hipotecaria con anterioridad al Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gerona de 4 de junio de 1990, por el que se puso fin al procedimiento y aprobado el remate y adjudicación de la finca hipotecada. Y tras solicitar mediante su escrito de 8 de abril de 1991 que se le diera vista de lo actuado, sin formular pretensión alguna de nulidad de las actuaciones ante dicho Juzgado o utilizar otra vía de recurso, directamente solicitó el amparo de este Tribunal, impugnando dicha resolución.

Ahora bien, a la luz de la doctrina de este Tribunal antes expuesta, es evidente que al proceder así el recurrente de amparo no ha agotado los recursos previstos legalmente, en concreto, el abierto por el párrafo 6.º del art. 132 L.H., en el que no sólo podía

asegurar su derecho mediante la anotación preventiva de la demanda sino también obtener la satisfacción de sus pretensiones, con la posibilidad de que los órganos judiciales reparasen la vulneración de los derechos constitucionales directamente invocada ante este Tribunal. A lo que no obsta, ciertamente, que la remisión que el art. 132 L.H. hace al juicio declarativo que corresponda pueda entrañar la carga de iniciar un procedimiento «largo y costoso para la obtención de la tutela judicial efectiva cuando ya se ha producido una lesión efectiva», como se alegó en el supuesto de la citada STC 217/1993. Puesto que si se admitiera esta alegación ello entrañaría no sólo prescindir de las vías de recurso legalmente previstas para el procedimiento de ejecución hipotecaria, con el riesgo de desnaturalizar la finalidad del mismo, sino también que quedase afectado el carácter subsidiario del recurso de amparo, por acudir *per saltum* ante este Tribunal, contra lo dispuesto en art. 44.1 a) LOTC.

Lo que conduce, en definitiva, a estimar la objeción formulada por la representación de doña Cándida Barneto Borrillo y el Ministerio Fiscal y, en consecuencia, a la desestimación del amparo solicitado por el recurrente contra el Auto de 4 de junio de 1990, recaído en el procedimiento del art. 131 L.H. núm. 284/86, seguido ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gerona.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don José María Calderón Benavente.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 296/1993, de 18 de octubre

Recurso de amparo. Causa de inadmisión. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Procedimiento judicial sumario. Requerimiento de pago.

Notificación. Cambio de domicilio.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Auto de 4 de junio de 1990 del Juzgado de Primera Instancia número 2 de Gerona, que aprobó el remate y la adjudicación recaídas en el procedimiento judicial sumario seguido a instancia de la Caja de Ahorros Provincial de Gerona contra el recurrente en amparo como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones de prestatario y del vencimiento anticipado del préstamo.

B) Antecedentes

El recurrente alega violación de su derecho a la tutela ju-

dicial efectiva, ya que en ningún momento se le requirió el pago conforme a la legislación hipotecaria, sin que se le efectuara adecuadamente la citación para remate ni las posteriores actuaciones.

El Ministerio Fiscal entiende que si bien el requerimiento de pago se efectuó en el domicilio del deudor, que como tal constaba en la escritura notarial de hipoteca, y no en el domicilio efectivo del mismo, ello fue debido a que éste incumplió con las previsiones legales referentes al modo de hacer constar de manera fehaciente los cambios de domicilio con trascendencia para el procedimiento judicial sumario. En concreto incumplió la previsión de que en el caso de cambio unilateral de domicilio del deudor éste ponga en conocimiento del acreedor dicho cambio, que además deberá estar dentro del

término en el que radiquen las fincas y determine la competencia del Juzgado, y documentarse notarialmente, con constancia mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad.

Igualmente se señala que dado el carácter sumario y ejecutivo del procedimiento seguido, con intervención limitada del deudor y terceros, así como de la posibilidad de suscitar incidentes y tercerías, todas las cuestiones que en relación con el mismo puedan suscitarse, pueden sustanciarse sin limitación alguna, dado que la resolución en él recaída no tiene efectos de cosa juzgada, en el juicio declarativo correspondiente, de suerte que limitado el procedimiento judicial sumario a la efectividad de la hipoteca, los defectos del requerimiento debieran hacerse valer en su caso en el declarativo que procediera con carácter previo a la vía de amparo.

C) Fundamentos jurídicos

Se estima que las eventuales infracciones que en el procedimiento judicial sumario se produzcan no son susceptibles de ser enmendadas por la vía del recurso de amparo, ya que el perjudicado por las mismas habrá de acudir previamente a la jurisdicción ordinaria a ejercitar su derecho en el juicio declarativo que por cuantía corresponda, en el que existirá la posibilidad de que los órganos judiciales reparen la vulneración de los derechos fundamentales invocados sin necesidad de acudir al Tribunal Constitucional, sin que frente a ello pueda alegarse que tal solución supone iniciar un camino largo y costoso, ya que ello llevaría a prescindir por tal razón de las vías de recurso legalmente previstas.

**Sentencia 175/1994, de 7 de junio. Recurso de amparo.
Juicio ejecutivo. Falta de asistencia letrada
(BOE 9 julio 1994) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 925/92, interpuesto por doña Pilar Iribarren Cavallé, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don José Tomás San Román y doña Matilde Zafrilla Mateo, defendida por el Letrado don Gonzalo Arroyo Fernández, contra el Auto de fecha 10 de octubre de 1991, dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia, en autos de juicio ejecutivo núm. 282/89, que desestimó la nulidad de actuaciones solicitada por los recurrentes. Ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Beraygas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de abril de 1992, la Procuradora doña Pilar Iribarren Cavallé, en nombre y representación de don José Tomás San Román y doña Matilde Zafrilla Mateo, interpone el presente recurso de amparo contra el Auto de fecha 10 de octubre de 1991 (notificado el 25 de marzo de 1992), dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia en el Auto de juicio ejecutivo núm. 282/89.

2. El presente recurso tiene su origen en los siguientes hechos:

a) La Caja de Ahorros de Murcia interpuso contra los dos recurrentes y varias personas más demanda de juicio ejecutivo, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia, quien lo tramitó con el núm. 282/89.

b) El Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia ordenó despachar la ejecución mediante Auto de 29 de marzo de 1989, requiriendo de pago a los demandados, con apercibimiento de embargo y citándoles de remate en forma legal, para lo que se libró el correspondiente exhorto al Juzgado Decano de los de Primera Instancia de Madrid, ya que los recurrentes tenían su domicilio en esta última ciudad.

c) Don José Tomás San Román y doña Matilde Zafrilla Mateo fueron respectivamente requeridos de pago con fecha 22 de septiembre de 1989 y 27 de septiembre, respectivamente, y como quiera que estos últimos no pagaron en el acto, se procedió al embargo de los bienes a los que se refieren las diligencias de embargo (documentos núms. 9 y 10 de los acompañados a la demanda), citándoles de remate en el mismo acto, por medio de cédula en la que se hacía constar que podían oponerse a la ejecución despachada en el término de tres días personándose en los Autos en legal forma mediante Abogado y Procurador.

d) El día 26 de septiembre de 1989 los recurrentes enviaron un telegrama al Juzgado de Primera Instancia de Murcia, en el que ma-

nifestaban que comparecían en tiempo y forma, oponiéndose a la ejecución despachada y solicitando el nombramiento de Abogado y Procurador del turno de oficio; dicho telegrama fue recibido ese mismo día en el Juzgado.

e) Al mismo tiempo los demandantes de amparo reiteraron su solicitud de comparecer en juicio mediante escrito remitido al mismo Juzgado por correo certificado, fechado el día 26 de septiembre de 1989.

f) El Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia dictó Sentencia el día 22 de marzo de 1990, por la que, declarando bien despachada la ejecución, mandó seguir adelante la misma a fin de pagar al ejecutante, es decir a la Caja de Ahorros de Murcia, la cantidad de 400.675 pesetas de principal, más los intereses pactados y las costas causadas.

g) Los recurrentes, al tener conocimiento de la Sentencia, solicitaron de nuevo, mediante escrito remitido por correo certificado, con fecha de 11 de julio de 1990, la nulidad de actuaciones en el marco del recurso de apelación formulado por los demandantes contra la Sentencia de remate.

h) El Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia, por providencia de 7 de febrero de 1991, después de tener por solicitada la nulidad de actuaciones y previa audiencia de las partes, acordó, por Auto de 10 de octubre de 1991, no haber lugar a la declaración de nulidad por haberse ajustado a Derecho el trámite de este juicio, sobre la base de que los recurrentes no habían observado los requisitos establecidos para solicitar los beneficios de la justicia gratuita.

3. Los demandantes aducen como fundamento de su pretensión la vulneración del derecho de defensa, representación y a la asistencia de Letrado garantizado por el art. 24.2 de la C.E., ya que, pese a su petición de que se procediera por el Juzgado al nombramiento de Abogado y Procurador, este último lejos de proveer a dicha petición ordenó la continuación del juicio en rebeldía de los demandantes, privándoles así de haber hecho las alegaciones que hubieran estimado oportunas respecto a la demanda ejecutiva, impidiéndoles articular el escrito de oposición, causándoles una manifiesta indefensión.

4. Por providencia de 18 de mayo de 1992, la Sección Segunda de la Sala Primera acordó, antes de decidir sobre la admisión a trámite del recurso, dirigir atenta comunicación al Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia a fin de que remitiera testimonio del juicio ejecutivo núm. 282/89. Referido a las actuaciones, la Sección acordó, por providencia de 8 de julio de 1992, admitir a trámite la demanda de amparo, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ordenó que se emplazara a quienes habían sido parte en el proceso judicial, salvo a la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este recurso de amparo.

5. El Ministerio Fiscal presentó escrito de alegaciones el día 16

(1) Corrección de errores BOE 21 octubre 1994.

de diciembre de 1992, en el que solicitó la concesión del amparo. Tras exponer los hechos y después de examinar la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre el derecho de defensa y la asistencia de Letrado solicitó, como queda dicho, la estimación del recurso de amparo al considerar que el órgano judicial había hecho una interpretación de la normativa procesal claramente formalista y rigurosa, creando un obstáculo procesal inexistente que ha impedido a los solicitantes de amparo acceder al proceso y a hacer en él las alegaciones que estimaran pertinentes a su derecho, así como proponer y practicar pruebas, lo que a su juicio supone una sanción desproporcionada en relación con el posible defecto meramente formal y, por ende, subsanable; concluye el Ministerio Fiscal diciendo que la resolución judicial ha producido una violación del derecho a la tutela judicial efectiva que ha causado a los recurrentes una evidente indefensión.

Al mismo tiempo, el Ministerio Público llama la atención sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión del art. 44.1 a) de la LOTC, y que a su juicio contra el Auto que denegó la concesión de la asistencia letrada y la nulidad de lo actuado cabía respectivamente el recurso de reposición, y contra éste, el de apelación, si bien a continuación afirma que no debe apreciarse esta causa de desestimación porque el Auto judicial no indica si la resolución es firme o no y los recursos que proceden en su caso, incumpliendo la obligación que impone el art. 248.4 de la L.O.P.J. y dado que los recurrentes son legos en Derecho y les falta la asistencia letrada no es posible imputarles la falta de agotamiento de la vía judicial.

6. La representación procesal del recurrente de amparo formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 24 de noviembre de 1992, ratificando íntegramente su escrito de demanda.

7. La Sección, mediante providencia de 8 de julio de 1992, acordó, conforme a lo solicitado por la parte actora, la formación de la oportuna pieza separada de suspensión, acordando, por resolución de 8 de julio de 1992, conceder un plazo de tres días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo para que dentro de dicho término formularan las alegaciones que estimen pertinentes sobre la suspensión solicitada.

El Ministerio Fiscal interesó en tal sentido la suspensión de las resoluciones judiciales recurridas, así como la representación procesal del recurrente, acordando la Sala Primera de este Tribunal, mediante Auto de 20 de julio de 1992, la suspensión parcial de la ejecución de la Sentencia de remate dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia, en los Autos de juicio ejecutivo núm. 282/89, en todo lo relativo a los bienes inmuebles embargados propiedad de los recurrentes en amparo.

8. Por providencia de 2 de junio de 1994 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia al día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si con ocasión de la tramitación del proceso ejecutivo núm. 282/89 seguido ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia se han lesionado los derechos de los recurrentes en amparo a la representación procesal, defensa y asistencia letrada, o si, por el contrario, la decisión del Juzgado núm. 1 de Murcia de continuar el procedimiento ejecutivo sin oír a los demandados, privándoles así de poder formular oposición, se ajusta a las previsiones legales

y por tanto la queja de los demandantes carece de toda relevancia constitucional.

2. Los recurrentes fundamentan la supuesta violación del derecho fundamental a la representación, defensa y asistencia letrada en la negativa del Juez civil a nombrar de oficio Abogado y Procurador. En opinión de los demandantes la actuación del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia habría infringido el derecho a la defensa que constitucionalmente les corresponde, causándoles con ello la más absoluta indefensión al impedirles argumentar y contradecir los hechos contenidos en la demanda ejecutiva, mediante la oportuna articulación (en su caso) del escrito de oposición y, todo ello, a pesar de que habían manifestado claramente su voluntad de personarse en el proceso a fin de defender sus derechos.

En conclusión, según los solicitantes de amparo se han vulnerado en este caso sus derechos a la defensa y a la asistencia letrada, integrados en la tutela judicial efectiva sin indefensión que, como derecho fundamental, reconoce el art. 24.1 C.E.

En la misma línea argumenta el Ministerio Público, para quien la resolución del órgano judicial de no acceder a la petición de los recurrentes para que se les nombrara Abogado y Procurador de oficio les ha causado un real y efectivo menoscabo de su derecho de defensa al basarse la decisión adoptada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia en una interpretación excesivamente formalista y rigorista de la normativa procesal vigente, creando con ello un obstáculo procesal, a su juicio, inexistente que ha impedido a los demandantes de amparo acceder al proceso y realizar en el mismo las alegaciones que hubieran estimado oportunas.

3. Así delimitada la cuestión debatida, debemos, antes de entrar en el análisis del fondo del asunto, determinar si concurre o no, en este supuesto, la causa de inadmisión -que en este momento sería de desestimación-, prevista en el artículo 44.1 a) de la LOTC, y aducida por el Ministerio Fiscal.

A su criterio, los recurrentes no han agotado la vía judicial previa al amparo, pues contra el Auto que denegó la concesión de la asistencia letrada, la representación procesal y la nulidad de actuaciones cabía interponer recurso de reposición, y contra éste el ulterior de apelación. Mas tal objeción no puede ser aceptada. En efecto, ello debe ser así porque la nulidad solicitada por los actores se realizó en el marco y con ocasión del recurso de apelación por éstos interpuesto, en virtud del cual, a tenor de lo dispuesto en la L.E.C., la nulidad de actuaciones debió ser resuelta de forma conjunta con la apelación, agotándose así la vía judicial, y al no haberlo de esta forma, el órgano judicial no sólo infringió la normativa procesal vigente sino que además provocó a los recurrentes un evidente error, ya que éstos consideraron que lo resuelto por el Tribunal civil fue el recurso de apelación, que no es susceptible de ulterior recurso. El mencionado error imputable exclusivamente al órgano judicial no debe impedir a los recurrentes el acceso al recurso de amparo, pues al margen de lo anteriormente expuesto resulta claro que en el Auto desestimatorio de la nulidad no se hacía indicación expresa de si la resolución era o no firme y -lo que es más importante-, de los recursos que se podían interponer contra dicho Auto.

Las circunstancias concurrentes en este supuesto y en particular la deficiente tramitación del recurso de apelación hecha por el órgano judicial conducen a la conclusión de que la vía judicial estaba agotada, sobre todo si tenemos en cuenta -tal y como el propio Ministerio Fiscal reconoce en su escrito de alegaciones- que los recurrentes son legos en Derecho faltándoles asistencia letrada por

lo que en última instancia (a falta de agotamiento de la vía judicial) no le sería imputable.

Desestimada la objeción procesal formulada por el Ministerio Público procede entrar en el análisis de la cuestión de fondo para cuya resolución hemos de atenemos a la doctrina de este Tribunal sobre el alcance del derecho a la defensa y a la asistencia letrada desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva consagrada por el art. 24.1 de la C.E.

4. Es doctrina reiterada de este Tribunal Constitucional que el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 24.1 C.E. comporta que en todo proceso deba respetarse el derecho a la defensa contradictoria de las partes contendientes, a quienes debe darse la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos, principio éste que se complementa con el de igualdad de armas procesales, igualdad que además ha de ser real y efectiva para las partes.

Asimismo se dijo que la regla de la interdicción de la indefensión requiere del órgano jurisdiccional un indudable esfuerzo a fin de preservar los derechos de defensa de las partes, correspondiendo a los órganos judiciales procurar que en un proceso se dé la necesaria contradicción entre las partes, así como que posean idénticas posibilidades de alegar o probar, y en definitiva, de ejercer su derecho de defensa en cada una de las instancias que lo componen (SSTC 226/1986, 162/1993 y 110/1994), y aun en lo referente a la asistencia letrada se precisó que la realización efectiva de este derecho no se satisface sólo con el nombramiento de Letrado de oficio sino que, además, debe proporcionarse asistencia letrada real y efectiva (Sentencias del T.D.H. 9/10/79, 15/5/88, 25/4/83) por no producir una limitación del medio de defensa.

En particular, y con relación a si la falta de asistencia de Letrado provoca o no indefensión, se declaró que la falta de asistencia letrada en los casos en que es preceptiva y no existe causa justificada para el nombramiento de los profesionales de oficio, no sólo constituye indefensión formal, sino también material, al causar dicha inasistencia letrada un evidente perjuicio a las partes.

5. La aplicación de la anterior doctrina al supuesto ahora examinado nos lleva a concluir que se ha infringido en este caso el derecho a la defensa y a la asistencia letrada. Ello es así porque el Juzgado a quo, ante la petición de los recurrentes de que se les designara profesionales de oficio (Abogado y Procurador) por carecer de medios económicos (de ahí su solicitud del beneficio de pobreza) acordó sin previo razonamiento alguno, como hubiera sido lo exigible, la continuación del proceso mediante declaración de rebeldía de los hoy recurrentes privando así con tal proceder a los demandantes de amparo de poder hacer alegaciones y articular la oportuna oposición a la demanda ejecutiva en la forma establecida por la L.E.C., para la que es preceptiva la asistencia de Letrado.

Esta decisión del juzgador se fundamenta en una interpretación excesivamente formalista y rigorista de las normas procesales, y

singularmente del beneficio de pobreza, a pesar de que los recurrentes expresaron claramente su voluntad de oponerse a la demanda ejecutiva mediante la presentación de un telegrama y posterior escrito ante el Juzgado competente dentro del plazo señalado por la L.E.C. para personarse en el proceso ejecutivo y formular la correspondiente oposición.

De cuanto antecede resulta evidente que la interpretación hecha por el Juez civil de las normas procesales y en particular su decisión de no suspender el proceso hasta que se procediera al nombramiento del Abogado y Procurador de oficio solicitado, constituye no sólo una irregularidad formal de las leyes procesales, sino también material, al privar indebidamente a los solicitantes de amparo de intervenir en el proceso ejecutivo formulado contra ellos, y contradecir en su caso los hechos contenidos en la demanda ejecutiva mediante la articulación del escrito de oposición a la ejecución prevista en la L.E.C. sobre la base de los motivos de oposición que esta última normativa legal consagra.

Por lo tanto, al haberse menoscabado real y efectivamente el derecho de defensa y contradicción de los demandantes en amparo, se ha conculcado el principio de contradicción y bilateralidad y se ha producido indefensión material, infringiéndose así el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva lo que obliga a otorgar el amparo.

La estimación del recurso de amparo determina la nulidad de la Sentencia y la retroacción de las actuaciones hasta el momento posterior a la presentación del escrito y del telegrama por parte de los demandantes de amparo en los que se solicitaba el nombramiento de Abogado y Procurador de oficio a fin de que el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia proceda a resolver sobre la petición formulada por los recurrentes.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión de los recurrentes.

2.º Anular la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Murcia, de 22 de marzo de 1990, dictada en el proceso en el juicio ejecutivo núm. 282/89, y

3.º Retrotraer las actuaciones al momento de la petición hecha por los recurrentes para que se proceda por el Juzgado núm. 1 de Murcia a resolver lo que estime procedente al respecto.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 175/1994, de 7 de junio

Recurso de amparo. Causa de inadmisión. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Derecho a la defensa, representación y asistencia letrada. Juicio ejecutivo.

Justicia gratuita. Solicitud. Defectos procesales de carácter formal.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo promovido contra el Auto de fecha 10 de octubre de 1991, dictado por el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Murcia, en juicio ejecutivo tramitado en virtud de demanda interpuesta por la Caja de Ahorros de Murcia contra, entre otras personas, los recurrentes en amparo. Dicho auto declaró no haber lugar a la declaración de nulidad de actuaciones solicitada por haberse ajustado a Derecho el trámite de este juicio, no habiendo resultado procedente designar los Abogado y Procurador solicitados por los ahora recurrentes en amparo, ya que no observaron los requisitos establecidos para solicitar los beneficios de justicia gratuita.

B) Antecedentes

Los recurrentes alegan que se ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva, al haberse lesionado su derecho de defensa, representación y asistencia letrada, ya que no obstante haberse solicitado del Juzgado el nombramiento de Abogado y Procurador, no se proveyó la misma, sino se ordenó la continuación del juicio en rebeldía de los demandados con una grave indefensión para los mismos.

El Ministerio Fiscal estimó lesionado el derecho fundamental invocado, entendiendo que el órgano judicial hizo una interpretación de la normativa procesal excesivamente formalista y rigurosa, creando un obstáculo procesal inexistente que impidió a los recurrentes en amparo acceder al proceso, alegando lo que a su derecho conviniese, entendiendo por tanto que se atribuyeron unas consecuencias desproporcionadas a un defecto formal y por tanto subsanable.

El Ministerio Fiscal, no obstante, advierte igualmente sobre la posibilidad de que concurra una causa de inadmisión al no haberse agotado la vía judicial previa, ya que se pudo

recurrir el auto que denegó la asistencia letrada en reposición y ulteriormente en apelación.

C) Fundamentos jurídicos

Se considera que habiéndose solicitado la nulidad de actuaciones con ocasión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de remate recaída en el juicio ejecutivo, la misma debió ser resuelta junto con la apelación propiamente dicha agotándose así la vía judicial, de modo que no habiéndolo hecho de esta forma el órgano judicial infringió la normativa procesal, provocando el error de los ahora recurrentes en amparo, que consideraron resuelto el recurso de apelación, resolución contra la que no se daba ulterior recurso. Es decir de existir error, el mismo es imputable al órgano judicial y por tanto no debe perjudicar a los recurrentes en amparo.

El derecho a la tutela judicial efectiva implica que en todo proceso deba respetarse el derecho a la defensa contradictoria de las partes contendientes, quienes deben poder alegar y probar procesalmente sus derechos en condiciones de igualdad real y efectiva de armas procesales, debiendo los tribunales, con la finalidad de eliminar cualquier rastro de indefensión, velar por los anteriores derechos.

En especial se declara que la falta de asistencia letrada en los supuestos en que se preceptúa y no se da causa justificada para el nombramiento de oficio, es causa de indefensión tanto formal como material. En consecuencia habiéndose negado a los ahora recurrentes la designación de Abogado y Procurador de oficio por carecer de medios económicos, sin razonamiento alguno y fundamentándose el juzgador en una interpretación formalista de las normas procesales, al no suspender a los efectos del nombramiento el desarrollo del juicio ejecutivo que continuó en rebeldía de los ahora recurrentes, se lesionó su derecho a la defensa, al privárseles de intervenir en el proceso, contradiciendo en su caso los hechos recogidos en la demanda ejecutiva.

**Sentencia 195/1994, de 28 de junio. Cuestiones de inconstitucionalidad.
Artículos 111.3 y 128.5 de la Ley 230/1963 General Tributaria,
en la redacción dada a los mismos por la Ley 31/1991
de Presupuestos Generales del Estado para 1992.
Secreto bancario. Deudas tributarias (BOE 26 julio 1994)**

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.664/92 y 2.871/92, acumuladas, promovidas por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Supremo, en relación con la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 111.3 y 128.5 de la Ley General Tributaria (Ley 230/1963, de 28 de diciembre) en la redacción dada a los mismos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (Ley 31/1991, de 30 de diciembre), por su pretendida contradicción de los arts. 18, apartados 1 y 4, y 134 C.E. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 6 de noviembre de 1992, tuvo entrada en este Tribunal una cuestión de inconstitucionalidad (registrada con el núm. 2.664/92) promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Supremo, en relación con los arts. 111.3 y 128.5 de la Ley General Tributaria en la redacción que les da la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, por su supuesta contradicción con los arts. 18, apartados 1 y 4, y 134 C.E.

La cuestión se suscitó en un proceso contencioso-administrativo iniciado en virtud del recurso interpuesto por la Asociación Española de Banca Privada frente a diversos preceptos del Real Decreto 1.884/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación [arts. 113.5, 118.3, 120.2, 120.3 a), 120.5, inciso final, 121.1 a)]. Los mencionados preceptos, que la entidad actora entendía no eran conformes a Derecho, se refieren a los requerimientos de información por la Administración Tributaria y al embargo de cuentas y depósitos en entidades bancarias. Formalizada la demanda, el Abogado del Estado se opuso a la misma, entre otros motivos, por entender que los preceptos impugnados tenían su cobertura legal en los arts. 110, 111 y 128 de la Ley General Tributaria (en adelante, L.G.T.). Con fecha 17 de julio de 1992, la Sección, dejando en suspenso el plazo para dictar Sentencia, dictó providencia en la cual planteaba de oficio la posible inconstitucionalidad de los arts. 111 y 128 L.G.T. en la redacción que les da la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, dando audiencia sobre el planteamiento de esta cuestión a las partes y al Ministerio Fiscal. La asociación recurrente manifestó su conformidad, oponiéndose, en cambio, el Abogado del Estado.

2. Mediante Auto de remisión, de fecha 30 de septiembre de 1992, la Sección mencionada elevó la cuestión de inconstitucionalidad a este Tribunal de acuerdo con los siguientes razonamientos jurídicos:

a) La cuestión se plantea debido a que en trámite de oposición a la demanda, el Abogado del Estado citó en apoyo del Regla-

mento General de Recaudación los arts. 111 y 128 L.G.T. que -según él- ofrecían cobertura legal a dicha disposición. Pero estos artículos han sido modificados por la Ley General de Presupuestos para 1992. Por tanto, es indudable que, para resolver el recurso contencioso-administrativo, es preciso acudir a lo dispuesto en ambas Leyes. La Sala entiende que la modificación operada en la Ley de Presupuestos es contraria a la Constitución y de ahí el planteamiento de la cuestión.

No obstante, conviene traer a colación que el Reglamento impugnado es de fecha 20 de diciembre de 1990 y se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» el día 3 de enero siguiente, mientras el recurso contencioso-administrativo fue presentado el 28 de enero, y la Ley de Presupuestos que opera la modificación normativa discutida es de fecha 30 de diciembre de 1991. En consecuencia, la Ley de Presupuestos controvertida es posterior al planteamiento del recurso. Ahora bien, si hubiera de dictarse Sentencia de acuerdo con el texto de la Ley General Tributaria en su redacción anterior a esta modificación, difícilmente podría mantenerse la legalidad de los artículos del Reglamento impugnados. Pero, al haberse modificado la Ley por otra Ley posterior con el fin precisamente de ofrecer una suficiente cobertura legal a los artículos impugnados del Reglamento -a juicio de la Sección-, es la redacción actual de la Ley General Tributaria la que debe ser tenida en cuenta para enjuiciar la legalidad o ilegalidad del Reglamento. Y ello lleva a plantear de oficio la cuestión.

b) La aplicación de la doctrina constitucional contenida en la STC 76/1992 obliga a pensar que son inconstitucionales las modificaciones normativas operadas por la Ley de Presupuestos discutida. La segunda tacha de inconstitucionalidad deriva de la posible infracción del art. 18 C.E. por el art. 111.3 L.G.T.

El Tribunal Constitucional ha interpretado ya en distintas resoluciones las peculiaridades de las Leyes de Presupuestos y los límites al ejercicio del poder legislativo que suponen los apartados 1, 6 y 7 del art. 134 C.E. (SSTC 27/1981 y 65/1987), así como ha expuesto las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria en los Reglamentos de ambas Cámaras. La singularidad de la Ley de Presupuestos deriva de la función que le asigna el art. 134 de la norma fundamental, según el cual debe incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

En las SSTC 65/1987 y 76/1992 se ha precisado que las Leyes de Presupuestos, al ser un vehículo de dirección de la política económica del Gobierno, pueden, además de su contenido propio, que es la previsión contable de ingresos y gastos, establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria, siempre que no supongan una creación de tributos o una modificación de sus elementos sustantivos (art. 134.7 C.E.), y que la regulación guarde relación directa con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gastos, o con criterios de política económica. Distingue, pues, el Tribunal Constitucional, entre un contenido mínimo, necesario e indispensable de las Leyes de Presupuestos, y un contenido eventual o

posible, pero sometido a límites estrictos que no desvirtúen el principal contenido que caracteriza a las Leyes de Presupuestos. Es, en definitiva, precisa la concurrencia de dos criterios: Una relación directa con los gastos e ingresos, o con la política económica general y la justificación en sí misma de la inclusión de cualquier materia conexa con el contenido propio de la Ley de Presupuestos. Ya que dicha inclusión puede en ocasiones ser contraria a la Constitución, a la luz de la restricción en las competencias del Poder Legislativo que las Leyes de Presupuestos suponen, al entrañar una disminución de las facultades de examen y enmienda y poder afectar a la seguridad jurídica (SSTC 63/1986, 65/1987, 65/1990 y 76/1992). El cumplimiento de estos dos requisitos se eleva a la categoría de condiciones necesarias que justifican la mencionada restricción de competencias del Poder Legislativo que suponen las Leyes de Presupuestos, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 C.E.; es decir, el principio de certeza del Derecho exige que la Ley de Presupuestos se atenga a su contenido constitucionalmente definido en los arts. 66.2 y 134.2.

En este contexto, ofrece serias dudas que la modificación introducida en la Ley General Tributaria por la Ley de Presupuestos cumpla estas dos condiciones.

c) En efecto, los arts. 84, 85 y 86 de la citada Ley de Presupuestos dan nueva redacción a los arts. 111, 37.5 y 128 L.G.T.

La posible inconstitucionalidad del art. 128 se refiere exclusivamente a su párrafo 5.º, en el cual se dice lo siguiente: «Los órganos de recaudación podrán comprobar e investigar la existencia y situación de los bienes o derechos de los obligados al pago de una deuda, para asegurar o efectuar su cobro, ostentando cuantas facultades reconozca a la Administración los arts. 110 a 112 de esta Ley». Este párrafo es de nueva redacción y no tiene antecedentes en la normativa previa.

La posible inconstitucionalidad del art. 111 se refiere a su apartado 3.º en el cual se dice: «El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo no podrá ampararse en el secreto bancario. Los requerimientos relativos a los movimientos de cuentas corrientes, depósitos de ahorro y a plazo, cuentas de préstamos y créditos y demás operaciones activas y pasivas, incluidas las que se reflejen en cuentas transitorias o se materialicen en la emisión de cheques u otras órdenes de pago a cargo de la Entidad, de los Bancos, Cajas de Ahorro, Cooperativas de Crédito, cuentas personales físicas o jurídicas se dedican al tráfico bancario o crediticio, se efectuarán previa autorización del Director general o, en su caso, del titular del órgano competente de la Administración Tributaria, y deberán precisar los datos identificativos del cheque u orden de pago de que se trate, o bien las operaciones objeto de investigación, los obligados tributarios afectados y el periodo de tiempo a que se refieren. La investigación podrá comprender la información relativa al origen y destino de los movimientos o de los cheques u otras órdenes de pago».

Como resultado de la interrelación de ambos artículos, los órganos de recaudación pueden ejercer facultades de investigación no sólo del origen, sino también del destino de los movimientos o de los cheques u órdenes de pago.

La STC 76/1992, que declaró la inconstitucionalidad del art. 130 L.G.T. en la redacción dada por la Ley de Presupuestos para 1988, examinó como problema si la disposición de cuya constitucionalidad se dudaba afectaba a la materia presupuestaria, y afirmó que la ejecución forzosa de las deudas tributarias está relacionada con la recaudación de los tributos, y es, por ello, condición necesaria para que se cumplan las previsiones de ingresos. Pero esta relación en-

tre ingresos y función recaudatoria no puede ser suficiente –afirma dicha Sentencia– para dar por válida una conexión directa con la Ley de Presupuestos de unas normas que conceden facultades en abstracto a los órganos recaudatorios.

Por otra parte, el Reglamento General de Recaudación contiene preceptos suficientes para poder hacer efectivo el importe de las deudas tributarias, sin necesidad de estas facultades de investigación; así el embargo de bienes muebles, inmuebles, créditos, valores, dinero en metálico, etc.

d) La Sala considera también que la modificación introducida en el art. 111.3 puede infringir lo dispuesto en el art. 18, apartados 1 y 4, C.E. Una lectura conjunta de aquel precepto legal y del art. 128 L.G.T. permite deducir que quedan autorizados los órganos de la recaudación para investigar no sólo la procedencia, sino también el destino de los ingresos de los ciudadanos, lo que parece infringir el derecho a la intimidad personal y familiar que la Constitución les reconoce.

Interpretando el art. 18 C.E., la STC 110/1984 precisó que las certificaciones que se exigen a las entidades bancarias son extractos de cuentas en que figuran sólo la «causa genérica» de cada partida (talón bancario, transferencia, efectos domiciliados, entrega en efectivo, etc.), pero no su «causa concreta». La misma Sentencia estima que no se infringe el derecho a la intimidad personal y familiar cuando se autoriza a la inspección a investigar y reclamar datos que existan en las oficinas bancarias. Pero para ello es preciso cumplir una serie de requisitos legalmente previstos cuales son: que la autorización proceda de órganos expresamente previstos; que se precisen extremos como son las cuentas de operaciones investigadas, los sujetos pasivos interesados, y la fecha en que la actuación debe practicarse; y que la investigación se lleve a cabo por procedimientos específicos.

Las modificaciones introducidas en los preceptos legales cuestionados exceden de los límites que la Sentencia precitada señala, puesto que no sólo se permite reclamar extractos de cuentas o depósitos –lo que la Sentencia llama la causa genérica–, sino también información relativa al origen y destino de los movimientos –la causa concreta–. Además, el actual art. 111 L.G.T. no menciona taxativamente los órganos que pueden autorizar la investigación, y sustituye la antigua enumeración legal por una referencia general al «titular del órgano competente de la Administración Tributaria», ante lo cual, habida cuenta de que el Reglamento General de Recaudación concede a los órganos de la recaudación las facultades del art. 111 L.G.T., los recaudadores podrán cursar las órdenes de investigación e informarse del origen y destino de los movimientos bancarios.

3. Por providencia de 24 de noviembre de 1992, la Sección Cuarta del Pleno dispuso: a) admitir a trámite la presente cuestión; b) dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, con el fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran procedentes en el plazo común de quince días; c) publicar la formalización de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

4. El Fiscal General del Estado, en escrito registrado el 3 de diciembre de 1992, se personó en el proceso e interpuso recurso de súplica contra la providencia precitada en la cual se admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad. A su juicio, al ser la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 posterior a la entrada en vigor del Reglamento General de Recaudación, la norma legal impugnada carece de suficiente juicio de relevancia. Una Ley

posterior que otorga cobertura legal a un Reglamento no puede sanar los vicios que el mismo tuviera cuando se publicó.

En escrito registrado el 10 de diciembre de 1992, el Abogado del Estado se personó en el proceso y solicitó que se le diera traslado del precitado recurso de súplica con suspensión del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones de fondo. A lo cual accedió la Sección Cuarta del Pleno por providencia de 14 de diciembre de 1992, concediendo un plazo de alegaciones de tres días y dejando en suspenso el plazo otorgado para alegar sobre el fondo. En escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 18 siguiente, el Abogado del Estado interesó la inadmisión de la cuestión por la falta de juicio de relevancia, toda vez que la cobertura legal de la disposición general recurrida debió enjuiciarse en el momento en que fue impugnada.

El Pleno del Tribunal desestimó el recurso de súplica en Auto convenientemente motivado de fecha 19 de enero de 1993.

5. El Presidente del Senado presentó escrito por el cual comunicó el Acuerdo de la Mesa de personarse sin formular alegaciones, ofreciendo la colaboración de la Cámara a los efectos del art. 86.1 LOTC.

El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en el proceso ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones parlamentarias que pudieran precisarse.

6. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado en el Registro General el 9 de febrero de 1993, instó de este Tribunal que dictara Sentencia por la cual se desestimara la presente cuestión, en virtud de los siguientes razonamientos en Derecho:

a) Aunque la parte dispositiva del Auto de remisión menciona los arts. 111.3 y 128.5 L.G.T., una atenta lectura de sus fundamentos jurídicos descubre que la impugnación sólo se plantea respecto del párrafo segundo del art. 111.3 y del párrafo primero del art. 128.5.

b) Respecto del primer motivo de inconstitucionalidad, debe sostenerse que hay una directa relación entre los preceptos cuestionados y el núcleo mínimo e indisponible de la Ley de Presupuestos. El art. 128.5 L.G.T. en la redacción derivada de la Ley de Presupuestos Generales para 1992 es una norma sobre las facultades de comprobación e investigación de los órganos de recaudación de la Hacienda Pública. El precepto se limita a reconocer a los órganos recaudadores las facultades que a la Administración Tributaria reconoce los arts. 110 a 112 L.G.T., para comprobar e investigar la existencia y situación de los bienes obligados al pago de la deuda, con el fin de asegurar su cobro. Entre estas facultades se encuentra la dispuesta en el art. 111.1, letra c), relativa a requerir toda clase de datos con trascendencia tributaria de las entidades depositarias de dinero. Se concreta así el genérico deber de información de las entidades financieras.

La inclusión en la Ley de Presupuestos Generales para 1992 de sus arts. 84.2 y 86 que otorgan nueva redacción a los arts. 111.3 y 128.5 L.G.T. es constitucionalmente lícita, según la doctrina que el Tribunal Constitucional ha elaborado sobre los límites materiales de las Leyes de Presupuestos. Con carácter previo conviene recordar esta doctrina.

En la STC 84/1982 el Tribunal destacó que las normas sobre previsión de ingresos y autorización de gastos constituyen el núcleo de la Ley de Presupuestos. Pero la STC 27/1981 ya había anticipado la configuración también de la Ley de Presupuestos como vehículo de dirección y orientación de la política económica gubernamental. De forma que pueden incluirse en dicha Ley regulaciones

relacionadas con los criterios de la política económica (STC 134/1987). Los arts. 134.2 C.E. y 48 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria configuran el contenido mínimo de esta Ley, pero no excluyen otros (STC 65/1987). Mas fue en la STC 76/1992 donde el Tribunal recapituló la doctrina elaborada sobre los límites materiales de las Leyes de Presupuestos, concluyendo (fundamento jurídico 4.º) que es constitucionalmente necesario que las materias contenidas en esas leyes tengan relación directa con los gastos e ingresos o con los criterios de la política económica, en el sentido de que sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y eficaz ejecución del presupuesto.

Pues bien, a la luz de esta jurisprudencia, en los preceptos cuestionados no se encuentra inconstitucionalidad alguna. Son disposiciones legales que persiguen como único objetivo concretar pormenorizadamente las facultades de comprobación e investigación de los órganos de recaudación ejecutiva de la Hacienda Pública sobre bienes y derechos de los obligados al pago, para asegurar el cobro de las deudas apremiadas. Como es sabido, el embargo ha de caer sobre bienes determinados, será, por tanto, preciso, un previo acto de comprobación e investigación de esos bienes para que la diligencia de embargo pueda relacionarlos.

Cuando se trata de embargos judiciales, la ley encomienda al propio deudor la designación de los bienes que puedan embargarse. Así lo dispone el art. 597 de la L.E.C., según el cual si en el día siguiente al de la notificación del Auto no se presta la fianza, se procederá al embargo de los bienes del procesado, requiriéndole para que señale suficientes para cubrir las cantidades que se hubieran fijado por las responsabilidades pecuniarias; cuando el deudor no señale bienes, se procederá a embargar los que se reputen de la pertenencia del procesado (art. 598.2).

El mismo principio late en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Si el deudor no señala bienes, podrá el acreedor demandante concurrir a la diligencia de embargo y designar los bienes en que deba verificarse. Pero también puede suceder que ni el deudor señale bienes ni sean encontrados en su domicilio suficientes. En estos casos, lo que procederá será que el acreedor solicite del Juez una actuación encaminada a la investigación de la existencia y situación de los bienes embargables. Unas actuaciones que encuentran amparo en el art. 1.455 L.E.C., conforme al cual podrá el Juez, a petición del ejecutante, dirigirse a todo tipo de registros públicos, organismos públicos y entidades financieras a fin de que faciliten la relación de bienes o derechos del deudor de que tengan constancia. Es éste un mandato normativo de carácter general, aplicable tanto en el momento inicial del embargo como para su mejora.

En el seno del procedimiento de recaudación ejecutiva de los créditos y derechos de la Hacienda Pública, la providencia de embargo ordena la traba de bienes y derechos en cantidad suficiente para cubrir el crédito perseguido (art. 110 del Reglamento General de Recaudación). Pero a continuación habrá de practicarse la correspondiente diligencia de embargo, que es un acto netamente ejecutivo y concreto. La eficacia de esta diligencia exige que los órganos de ejecución conozcan previamente la existencia y situación de los bienes que pudieran embargarse. Es cierto que respecto del embargo de cuentas la postura inicial del Tribunal Supremo fue contraria a la necesidad de señalar expresamente las cuentas embargadas. La Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 14 de junio de 1983, dijo que hacer depender los mandamientos de embargo de cuentas corrientes del requisito de concretar dichas cuentas, muchas veces supondría el fracaso de la gestión recaudatoria, debiendo, además, añadirse que precisamente las garantías formales del secreto bancario vienen concedidas en función de la actividad investigadora. Sin embargo, esta postura inicial del Supremo no se ha

mantenido con carácter uniforme. Por ello, es preciso atribuir por Ley a los órganos y agentes de la recaudación dichas facultades de comprobación e investigación de los bienes del deudor, incluidas las cuentas y depósitos en entidades financieras. Esta facultad deriva, con carácter general, del art. 129 L.G.T. y se extiende a todo tipo de créditos públicos por el art. 31 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, así como por los arts. 94.2 y 104 del Reglamento General de Recaudación. Pero, cuando se trata de la recaudación de débitos tributarios y del embargo de cuentas y depósitos en entidades financieras, estas facultades de comprobación e investigación han sido siempre en nuestro ordenamiento objeto de regulación especial. Siguiendo el orden cronológico y para demostrar este aserto, pueden citarse las siguientes ordenaciones: a) la regla 62.2 de la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad, aprobada por el Decreto 2.260/1969, de 24 de julio; b) el art. 111 L.G.T. redactado por la Ley 10/1985, de 26 de abril; c) la Disposición adicional primera de la Ley 14/1985, de 29 de mayo, de Régimen Fiscal de determinados activos financieros; d) los arts. 25 y 26 del Real Decreto 2.027/1985, de 23 de octubre; e) el Real Decreto 1.327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública, que contempla dicha Recaudación Ejecutiva del Estado como una fase más del proceso de gestión tributaria y en su art. 3 determinó las facultades de los órganos de gestión recaudatoria para recaudar de bancos y entidades de crédito información relativa a la existencia, saldos, disponibilidad de cuentas corrientes y cualquiera otra clase de activos de personas físicas o jurídicas que figuren como deudoras a la Hacienda Pública; f) la Ley de Presupuestos Generales para 1988 insiste en esta línea, dando una nueva redacción al art. 111.1 c) L.G.T., especificando el deber de las entidades depositarias de dinero de informar a los órganos y agentes de la recaudación ejecutiva. Esta última es una modificación que es «el antecedente inmediato de las normas objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad».

La modificación introducida en la Ley de Presupuestos para 1992 en el art. 111.3 L.G.T. consiste en los siguientes elementos: mencionar expresamente las operaciones que se reflejen en cuentas transitorias o se materialicen en la emisión de cheques u otras órdenes de pago; sustituir la referencia al Delegado de Hacienda, como autoridad competente para autorizar el requerimiento, por la del titular del órgano competente de la Administración Tributaria; y añadir un último párrafo, según el cual la investigación podrá comprender la información relativa al origen y al destino de los movimientos o de los cheques u otras órdenes de pago.

Para comprender el alcance exacto de la reforma es conveniente recordar algunos acontecimientos producidos a lo largo del año 1991. En primer lugar, la supresión de la primitiva configuración de los pagarés del tesoro como activos financieros fiscalmente «opacos» y la eliminación de esta condición en los cheques al portador. En efecto, la Disposición adicional primera de la Ley 14/1985, de 29 de mayo, de Régimen Fiscal de determinados activos financieros eximía a las entidades de crédito e intermediarios financieros del deber de suministrar información sobre los pagarés del tesoro, así como respecto de otro tipo de operaciones. La Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas persiguió suprimir la «opacidad» de dichos activos, ordenando que las nuevas emisiones de pagarés del tesoro quedarán sometidas a las obligaciones ordinarias de colaboración con la Hacienda Pública, e imponiendo a las entidades bancarias la obligación de identificar al tomador y al cobrador de cheques bancarios al portador, y otros activos.

En segundo lugar, es de destacar la creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por el art. 103 de la Ley de Presupuestos para 1991. Por esta razón, el legislador, al conferir una nueva redacción al art. 111.3 L.G.T., sustituyó la mención que

allí se hacía al Delegado de Hacienda por la del titular del órgano competente de la Administración Tributaria. Adviértase que los Delegados de Hacienda pasaron a ser delegados de dicha Agencia y que la concreta atribución de competencias en materia de requerimiento, al amparo de este precepto legal, se hizo por Resolución del Presidente de la Agencia Estatal.

Pues bien, la inclusión en el art. 111.3 L.G.T. de una referencia a las cuentas transitorias y cheques bancarios tiene el sentido de adecuar este precepto a las innovaciones introducidas por la citada Ley 18/1991 del I.R.P.F. En rigor y sin necesidad de esta expresa mención, tales operaciones ya podían ser objeto de investigación en cuanto operaciones pasivas del Banco. Lo que ocurría es que la investigación tributaria de grandes operaciones financieras se encontraba con un obstáculo cuando en la cadena de movimientos aparecían pagarés del tesoro o cheques al portador de clientes no identificados que circulaban a través de la cuenta. Naturalmente, también tiene importancia esta información sobre ese tipo de activos, porque el dinero efectivo y las cuentas en entidades de depósito, ocupan los primeros lugares del orden de embargo derivado del art. 131.3 L.G.T.

De cuanto se ha expuesto, se desprende que el procedimiento administrativo de apremio previsto en el art. 93 del Reglamento General de Recaudación se equipara al procedimiento judicial, pudiendo los órganos recaudatorios utilizar primero sus facultades comprobadoras e investigadoras de bienes, para poder embargar luego bienes concretos suficientes para cubrir las responsabilidades del deudor. Hay, no obstante, una diferencia importante: el proceso judicial de ejecución aparece dominado por el principio de rogación, mientras que el procedimiento administrativo de apremio se inicia e impulsa de oficio en todos sus trámites. De suerte que es el propio recaudador quien ha de acometer las actuaciones precisas para efectuar los embargos.

La nueva redacción del art. 128.5 L.G.T. culmina este proceso normativo, mediante la previsión de normas encaminadas a facilitar la ejecución forzosa de las deudas tributarias, y «por lo tanto dirigidas a establecer mecanismos que faciliten el debido cumplimiento de la ejecución de previsiones de ingresos contenidas en la Ley de presupuestos que, a su vez, condicionan la realización de los gastos».

Esta inmediata y directa incidencia de la normativa cuestionada en el núcleo mínimo e indisponible de la Ley de Presupuestos, diferencia el supuesto ahora planteado del analizado por la STC 76/1992. Los preceptos discutidos regulan aspectos esenciales del procedimiento de gestión recaudatoria estrechamente vinculados a la defensa de los intereses del Tesoro Público y a la realización de los créditos tributarios, es, pues, por ello, constitucionalmente lícito la inclusión de los arts. 84.2 y 86 de la Ley de Presupuestos para 1992.

Frente a esta conclusión, no puede oponerse la falta de aptitud de los preceptos mencionados para integrarse en la Ley de Presupuestos por ser «normas típicas de Derecho codificado», según la expresión empleada como cierre de la argumentación en la STC 76/1992 (fundamento jurídico 4.º). Si todas las normas contenidas en la Ley General Tributaria se considerasen normas típicas de Derecho codificado tal vez cupiera entender que lo es también la Ley General Presupuestaria. ¿Significaría esto que no podría modificarse en la Ley de Presupuestos el límite cuantitativo del saldo habido en la deuda pública derivado del art. 111.4 de la Ley General Presupuestaria, o los requisitos exigidos para la adquisición de compromisos de gastos de carácter plurianual (art. 61 de la misma Ley)? Este entendimiento de la cláusula entrecerrada y utilizada por la STC 76/1992 conduciría a una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por consi-

guente, la expresión sólo puede tener algún sentido si se refiere a las normas que fijan los principios estructurales o básicos de ciertos códigos, como son el Código Civil, el Código Penal, el Código de Comercio o las Leyes de Enjuiciamiento Civil o Criminal.

Por otra parte, las normas cuestionadas no suponen merma alguna del principio de seguridad jurídica, porque es inmediata su relación con el núcleo mínimo de las Leyes de Presupuestos, y, además, porque realmente no suponen innovación normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Se limitan a explicitar principios y facultades que ya se encontraban genéricamente formulados en el art. 111.1 L.G.T. y en las restantes normas vigentes antes mencionadas. Y todo esto se hace de forma clara, procurando que acerca de la materia sobre la que versan «sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse», para evitar que se generen «situaciones objetivamente confusas» (STC 46/1990, fundamento jurídico 4.º).

c) En relación al segundo motivo de inconstitucionalidad, las facultades de comprobación e investigación de los bienes y derechos de los deudores a la Hacienda Pública no vulneran el derecho a la intimidad personal y familiar consagrado en el art. 18 C.E. Dicho esto respecto de las facultades de los órganos de recaudación para requerir información sobre el origen y destino de los movimientos o de los cheques u otras órdenes de pago (art. 111.3 en conexión con el art. 128.5 L.G.T.).

En rigor, la nueva redacción del art. 111.3 L.G.T. es complementaria de las medidas derivadas de las Disposiciones adicionales 13 y 18 de la Ley 18/1991 del I.R.P.F., y no amplía las facultades de investigación de la Administración, al tiempo que responde a la necesidad de resolver las dudas que se habían suscitado sobre la autoridad competente para utilizar los requerimientos.

En efecto, durante cierto tiempo se discutió si para efectuar estas actuaciones la inspección debía utilizar el procedimiento de requerimiento general (art. 111.1 L.G.T. y art. 37 del Reglamento General de Inspección aprobado por Real Decreto 839/1986, de 25 de abril), que únicamente exige el permiso del Inspector Jefe, o el requerimiento especial sobre movimientos de cuentas bancarias (art. 111.3 L.G.T. y art. 38 del precitado Reglamento) que exige la previa autorización del Delegado de Hacienda. En un principio, el Tribunal Económico-Administrativo Central mantuvo la aplicación a estos casos del art. 38 del Reglamento, pero rectificó luego esta doctrina, razonando que era de aplicación el art. 37, dado que lo que se pedía era la identidad de los titulares de las cuentas en una operación previamente singularizada. La introducción del art. 111.3 L.G.T. en la reforma operada elimina la controversia, exigiendo la autorización del Director general o, en su caso, del titular del órgano competente de la Administración Tributaria.

Según la Sala promotora, infringe el derecho a la intimidad personal y familiar que los órganos de recaudación puedan investigar no sólo la procedencia sino también el destino de los ingresos y cobros de los ciudadanos, ya que esta facultad excede de los límites señalados por la STC 110/1984, por dos razones: porque permite reclamar la causa genérica de cada partida y a la vez su causa concreta; y por no mencionar taxativamente los órganos que pueden autorizar la investigación. Sentado esto, la Sala menciona los apartados 1 y 4 del art. 18 C.E. en cuanto supuestamente infringidos, pero no aduce motivo alguno que justifique la invocación del art. 18.4; y conviene recordar que en el ATC 642/1986 se declaró: «mada atenta, en principio, a la intimidad personal el que los datos que deben suministrarse a la Hacienda Pública se ofrezcan a través de medios informatizados, ya que sólo su uso más allá de lo legalmente autorizado podría constituir un grave atentado a los derechos fundamentales de las personas, lo que caso de producirse po-

dría ser objeto de la correspondiente demanda de amparo». Por consiguiente, el problema suscitado debe quedar constreñido a la hipotética violación del art. 18.1 C.E.

La duda de constitucionalidad que plantea el Supremo se apoya en la doctrina elaborada en la STC 110/1984 (fundamento jurídico 5.º) en la cual se reconoció que el conocimiento de las cuentas corrientes puede ser necesario para defender una equitativa participación en el sostenimiento de los gastos públicos; esta línea jurisprudencial tuvo continuación en el ATC 642/1986, fundamento jurídico 3.º. El fundamento último de esta doctrina radica en el art. 31.1 C.E., la recepción en la Norma Fundamental del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente vincula tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos, de donde se sigue que el legislador ha de habilitar los instrumentos necesarios para que la Administración esté en condiciones de hacer efectivo el cobro de las deudas tributarias (STC 76/1990, fundamento jurídico 3.º).

De esta forma el derecho a la intimidad no puede convertirse en una suerte de consagración de la impunidad con desconocimientos de las cargas y deberes tributarios (ATC 221/1990, fundamento jurídico 3.º). Existen límites al derecho a la intimidad que justifican constitucionalmente el acceso de la Administración Pública a datos personales (STC 110/1984 y AATC 642/1986 y 692/1986). Hay casos en que la obtención de ese tipo de información responde incluso al interés de otros particulares (ATC 887/1987). Y, con carácter general las SSTC 73/1982 y 170/1987 han declarado que no se viola la intimidad personal cuando se impongan limitaciones que son consecuencia de deberes y relaciones jurídicas que el ordenamiento regula. En definitiva, el derecho a la intimidad no puede erigirse en una impunidad que, v. gr., quiebre el cumplimiento estricto de las obligaciones frente a terceros (ATC 103/1990) o que dificulte la tarea de averiguación de un delito de alzamiento de bienes (ATC 561/1989).

La proyección de esta jurisprudencia constitucional sobre el precepto legal cuestionado despeja cualquier duda acerca de su adecuación a la Constitución. La facultad de los órganos de recaudación de requerir información sobre el origen y destino de los movimientos o de los cheques u otras órdenes de pago con reflejo en cuentas corrientes se dirige a garantizar el cobro de las deudas tributarias apremiadas. Es una facultad que sólo puede ser usada cuando sea necesaria para investigar la existencia de bienes o derechos de los obligados al pago de una deuda tributaria. Y mientras que la información sobre el origen de los bienes proporcionará a la Administración Tributaria el conocimiento de fuentes de renta sobre las que decretar el correspondiente embargo, la comprobación del destino de los mismos servirá para que se puedan ejercer las acciones a las que se refiere el art. 1.111 del Código Civil, o para perseguir posibles delitos de alzamiento de bienes. Estas facultades responden, por tanto, a un fin constitucionalmente lícito que opera como límite del derecho fundamental.

Por otra parte, no puede olvidarse que dichas facultades sólo se ejercen en vía de apremio, es decir, como consecuencia del voluntario incumplimiento del deudor apremiado de sus obligaciones con la Hacienda Pública. Siendo esto así, no puede en realidad hablarse de violación de la intimidad, pues es un acto imputable al propio contribuyente, su conducta renuente al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, el que impulsa la actuación de los órganos de recaudación.

Tampoco puede sostenerse que el precepto legal sea inconstitucional por no mencionar taxativamente los órganos que pueden autorizar la investigación. Estos órganos resultan del propio art. 113.2 L.G.T. y son «el Director general o, en su caso, el titular del ór-

gano competente de la Administración Tributaria». Y, en todo caso, la Resolución, de 20 de febrero de 1992, de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria ha determinado expresamente esos órganos competentes, señalando que son los siguientes: los Directores de los Departamentos de Aduanas e Impuestos Especiales, Inspección Financiera y Tributaria, y Recaudación en la esfera central y, en aquellos casos en los que las actuaciones de obtención de información se realicen cerca de entidades bancarias o crediticias situadas fuera del ámbito territorial de la correspondiente Delegación Especial, los Delegados especiales y Delegados de la Agencia en el ámbito territorial de la correspondiente Delegación.

En suma, no se atribuyen a los órganos de recaudación facultades de investigación ilimitadas, y su ejercicio sólo será admisible cuando sea necesario para los estrictos fines tributarios (art. 111.6 L.G.T.), esto es, para acreditar la existencia y situación de los bienes del deudor con el fin de asegurar el cobro de las deudas tributarias apremiadas, de acuerdo con un específico procedimiento administrativo.

7. El Fiscal General del Estado, en escrito registrado el 9 de febrero de 1993, interesó de este Tribunal que dictara Sentencia declarando la incompatibilidad existente entre los arts. 111.3 y 128.5 L.G.T. en la redacción que les da la Ley de Presupuestos para 1992, y los arts. 134.2 y 18.1 C.E. Esta solicitud se funda en los siguientes razonamientos jurídicos:

a) Respecto de los motivos formales de inconstitucionalidad, referidos a la improcedencia del cauce utilizado para modificar la Ley General Tributaria y a la restricción de competencias que sufre el Poder Legislativo en virtud de la disminución de las facultades de examen y enmienda que las Leyes Presupuestarias entrañan, conviene decir lo que a continuación se relata. El problema básicamente es resolver si el supuesto de hecho enjuiciado por la STC 76/1992 es igual al que ahora nos ocupa. Tras reseñar la doctrina jurisprudencial emanada en esta Sentencia, señala el Ministerio Público que las similitudes con el presente caso son «a su juicio» indudables: se trata de una modificación de la misma Ley, que afecta a la materia de recaudación y en la que las reclamaciones de los actores atañen al derecho fundamental a la intimidad. La conclusión debe, pues, ser la misma: la inconstitucionalidad de una modificación de la Ley General Tributaria en Leyes de Presupuestos.

b) Respecto de las impugnaciones de carácter material, y para el caso de que el Tribunal no aceptara los razonamientos anteriores, la Sala Tercera entiende que el art. 111.3 L.G.T. atenta a la intimidad personal y familiar reconocida en el art. 18.1 C.E., en virtud de la indeterminación del órgano competente para efectuar las autorizaciones de las investigaciones, y por el dato de que los requerimientos de información puedan comprender tanto el origen como el destino de los movimientos, cheques u otros órdenes de pago. La Sala se apoya en la STC 110/1984 al considerar que se incumplen los requisitos expresados en su fundamento jurídico 6.º. Sin embargo, —se afirma— el Ministerio Fiscal debe hacer algunas puntualizaciones al respecto: el mero hecho de que la Ley amplíe los órganos autorizados para la investigación bancaria no es por sí sólo suficiente para declarar su inconstitucionalidad, tal y como se deduce de la doctrina expuesta en el ATC 52/1992, dado que la existencia de cualquier irregularidad afectante a los requisitos legales de la investigación no produce sin más la lesión del derecho a la intimidad; y el legislador es libre de habilitar a los órganos que estime procedentes para efectuar una investigación bancaria siempre que respete las garantías que el Tribunal exige para lo que es, sin duda, una injerencia en la vida privada, según se reconoció en el ATC 672/1986 respecto de la conexión entre derecho a la intimidad e investigación de cuentas corrientes. Pero tal incidencia en el ámbito de un derecho fundamental

se traduce en la exigencia de determinadas cautelas que impidan que aquél quede desvirtuado: la determinación de los órganos habilitados para efectuar la investigación, es un tema de oportunidad pero no lo es —según la doctrina de la STC 110/1984— el hecho de que la Ley los enumere taxativamente; y que la ratio de la habilitación responda a una utilización de los datos e informaciones para fines tributarios. Dicho esto, el Ministerio Fiscal entiende que los arts. 111.3 y 128.5 L.G.T. no responden a estas garantías.

En efecto, el art. 111.3 habla del «titular del órgano de la Administración tributaria» y el 128.5 de «los órganos de recaudación». Para la determinación de estos órganos hay que acudir al Reglamento General de Recaudación, pues la Ley no los enumera. En el art. 8 de este Reglamento se establece que son órganos de recaudación del Ministerio de Economía y Hacienda: las demás entidades y órganos públicos que tengan atribuida o a los que se atribuya esta condición por el Ministerio [letra e)]. Lejos de encontrarnos aquí ante una enumeración taxativa nos hallamos ante una norma en blanco, que deja al poder ejecutivo la determinación de qué órganos tendrán acceso a la intimidad económica del ciudadano.

Tales órganos, además, se encargan no sólo de la recaudación estrictamente tributaria, sino que tienen legalmente encomendada la exacción ejecutiva de otras deudas a favor del Estado que nada tienen que ver con el art. 31.1 C.E.; así, por ejemplo, el art. 84 de la Ley de Seguridad Vial en relación con las sanciones impuestas. De mantenerse la actual redacción de la Ley General Tributaria, la intimidad económica podría verse afectada por cualquier órgano que el Ministerio de Economía y Hacienda determine para el cobro de una multa de tráfico, v. gr., la Guardia Civil. Algo similar ocurre con las multas y demás deudas de que el Estado sea titular por la intervención de cualquier Ministerio, conforme al art. 31 de la Ley General Presupuestaria. En definitiva, las facultades otorgadas, a los fines tributarios, a los órganos de recaudación pueden dar lugar a la invasión de la intimidad de los afectados por parte de unos órganos que no vienen legalmente previstos.

Las razones expuestas llevan a la conclusión de que los preceptos legales cuestionados no respetan el contenido esencial del art. 18.1 C.E.

El Tribunal Supremo había también de la quiebra del derecho fundamental en virtud de las facultades de los recaudadores de recabar información relativa al origen y destino de los movimientos, cheques u otros órdenes de pago; e invoca la distinción hecha en la STC 110/1984 entre «causa genérica» de cada partida y «causa concreta». El Ministerio Público entiende que tal investigación concreta es imprescindible para la inspección, especialmente en supuestos de delitos fiscales o de deudas tributarias de importancia. Pero la Ley General Tributaria es de aplicación general a la totalidad de los supuestos, y «quizás el principio de proporcionalidad de los sacrificios pudiera sufrir en casos de normas tributarias de escasa o mínima entidad». Puede existir, pues, desde esta perspectiva una violación del art. 18.1 C.E.

No cabe decir lo mismo de la pretendida quiebra del art. 18.4 de la Norma Suprema. Un precepto cuya lesión no se argumenta y que no se advierte su hipotética transgresión por las normas cuestionadas.

8. Mediante Auto de remisión, de fecha 30 de septiembre de 1992, de nuevo la Sección Segunda de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo promovió cuestión de inconstitucionalidad (registrada con el núm. 2.871/92) en relación con los mismos preceptos legales, los arts. 111.3 y 18.5 L.G.T. en la redacción que les otorga las Leyes de Presupuestos para 1992, y por

las mismas razones. La cuestión trae origen en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Confederación Española de Cajas de Ahorro frente al Reglamento General de Recaudación en sus arts. 113.5, 118.3, 120.2.3 a) y 5, y 121. El Auto por el que se promueve esta cuestión tiene una fundamentación idéntica a la del Auto de remisión por el que se formalizó la cuestión núm. 2.664/92, dictado en el análogo recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Española de Banca Privada; lo cual dispensa ahora de reiterar aquellos razonamientos jurídicos.

9. En providencia, de 9 de diciembre de 1992, la Sección Tercera del Pleno dispuso: a) admitir la presente cuestión; b) dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 37.2 LDT, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, con el fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran procedentes en el plazo común de quince días; c) publicar la formalización en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

10. El Fiscal General del Estado en escrito registrado el 18 de diciembre de 1992, se personó en el proceso e interpuso recurso de súplica contra la precitada providencia de admisión, a la par que solicitó la acumulación de la presente cuestión a la anterior registrada con el núm. 2.664/92. Por providencia, de 21 de diciembre de 1992, la Sección resolvió incorporar a las actuaciones este escrito, y, una vez comparecidas las demás partes, disponer lo procedente en orden a la resolución del mencionado recurso de súplica.

En escrito registrado el 21 de diciembre de 1992, el Abogado del Estado solicitó que se tuviera por personado al Gobierno y que se le diera traslado del recurso de súplica, con suspensión del plazo concedido para formular alegaciones sobre el fondo del asunto. A esta solicitud se accedió por la Sección en proveído de fecha 22 de diciembre de 1992, concediendo un plazo de alegaciones en el incidente de solución del recurso de tres días. El 23 de diciembre de 1992, el Abogado del Estado interesó la inadmisión de la cuestión por la falta de juicio de relevancia.

El Pleno del Tribunal, de manera motivada, desestimó el recurso de súplica y dispuso la acumulación de la cuestión núm. 2.871/92 a la registrada con el núm. 2.664/92 promovida por la misma Sección de la Sala Tercera del Tribunal Supremo frente a los mismos preceptos legales.

11. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, por escrito registrado el 15 de febrero de 1993, instó de este Tribunal que desestimara la cuestión, reiterando las alegaciones recogidas en trámite de contestación a la anterior cuestión de inconstitucionalidad.

12. El Fiscal General del Estado, mediante escrito presentado en el Registro General el 15 de febrero de 1993, se remitió al dictamen formulado en la primera de las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas.

13. Por providencia de 21 de junio de 1994, se señaló para deliberación y votación de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de entrar a enjuiciar el fondo de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, debemos acotar con precisión el objeto de las mismas, ya que, aunque en la parte dispositiva de los Autos

de planteamiento se acuerda someter a la jurisdicción de este Tribunal Constitucional la posible inconstitucionalidad de la redacción dada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 al núm. 3 del art. 111 *in toto* y al apartado 5 del art. 128 L.G.T. también en su globalidad, lo cierto es que, en la fundamentación de dichos Autos, la Sala cuestionante funda y razona su duda —como ya hiciera en las providencias en las que dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que se pronunciasen sobre la pertinencia del planteamiento de las cuestiones— en relación tan sólo a dos extremos muy concretos de ambos preceptos: el último inciso del art. 111.3 y el primer párrafo del art. 128.5 L.G.T. en su remisión al inciso anterior.

En efecto, lo que suscita dudas de inconstitucionalidad al órgano judicial es la posibilidad de que, según prevé el art. 128.5 L.G.T. en su primer párrafo, los órganos de recaudación, al objeto de asegurar el pago de las deudas tributarias o efectuar su cobro, puedan requerir a las entidades o a las personas físicas y jurídicas dedicadas al tráfico bancario o crediticio la información a la que se refiere el último inciso del art. 111.3, es decir, «la relativa al origen y destino de los movimientos o de los cheques u otras órdenes de pago», previa autorización «del Director general o, en su caso, del titular del órgano competente de la Administración Tributaria».

En la anterior redacción del art. 111.3 L.G.T., debida fundamentalmente a la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación de la L.G.T., la facultad de requerir información se refería genéricamente a los movimientos de cuentas corrientes, depósitos de ahorro y a plazos, cuentas de préstamos y crédito y demás operaciones activas y pasivas de entidades y personas dedicadas al tráfico bancario o crediticio, sin aludir a la información específica sobre el origen y destino de los movimientos y órdenes de pago. Del mismo modo, la titularidad de la autorización previa para requerir la información se atribuía únicamente al «Director general o, en su caso, (a) Delegado de Hacienda competente». La Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, había modificado el art. 111 L.G.T., en el sentido de atribuir explícitamente las genéricas facultades de información en él previstas, a los órganos de recaudación —que a partir del Real Decreto 1.327/1986 se habían integrado en las Delegaciones y Administraciones de Hacienda—.

Pues bien, para la Sala que promueve las cuestiones de inconstitucionalidad, las modificaciones introducidas por la Ley cuestionada suponen la consagración de unas facultades de investigación «en términos (tan) limitados» que pueden vulnerar tanto los arts. 134 y 9.3 C.E. —por sobrepasar el ámbito material propio de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado—, como el derecho a la intimidad personal consagrado en el art. 18 C.E. —al permitir solicitar un tipo de información específica que puede desvelar aspectos de la vida privada protegidos por el derecho fundamental proclamado en ese precepto constitucional—.

Nada se dice, en las providencias y en los Autos de la Sala, respecto del resto del art. 111.3 —que prácticamente mantiene la misma redacción de la Ley 10/1985—, ni respecto del segundo párrafo del art. 128.5, relativo a la fase final del procedimiento de recaudación ejecutiva de las deudas tributarias, es decir, la fase que se inicia con la diligencia de embargo y el consiguiente acto de embargo. Como revela el hecho de que los Autos de planteamiento de las cuestiones, al concretar el precepto cuestionado, sólo reproduzcan el primer párrafo de este art. 128.5 L.G.T., la duda de inconstitucionalidad se limita a la facultad de investigación previa a la diligencia de embargo. Se trata de una facultad diferenciada y autónoma respecto de esa diligencia y tiende precisamente a recabar información suficiente sobre los bienes y derechos de los obligados al pago de deudas tributarias al objeto de evitar los embargos sobre bienes y derechos indeterminados.

La posibilidad de establecer embargos totalmente indeterminados, contemplada en el art. 120.2 del Reglamento General de Recaudación, de 20 de diciembre de 1990, constituía uno de los objetos del procedimiento contencioso-administrativo que está en el origen de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad. El segundo párrafo del art. 128.5 L.G.T. introducido por la Ley 31/1991 viene a cerrar la posibilidad de efectuar este tipo de embargos, por lo que la duda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo se disipa respecto de este extremo, aunque surge en relación a las facultades de comprobación e investigación que el primer párrafo de ese mismo precepto atribuye a los órganos de recaudación con el objetivo de permitir, precisamente, una identificación suficiente de los bienes y derechos frente a los que dirigir la diligencia de embargo.

Las alegaciones deducidas en este proceso constitucional por el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado se refieren también de forma exclusiva a las dos cuestiones mencionadas: la facultad atribuida a los órganos de recaudación en el primer párrafo del art. 128.5 de poder requerir, previa autorización, la información sobre el origen y destino de movimientos y órdenes de pago, prevista en el último inciso del art. 111.3 L.G.T.

La necesidad de salvaguardar el juicio de relevancia y la prejudicialidad a la que responde el diseño de la cuestión de inconstitucionalidad de las normas en vía indirecta, así como el principio de congruencia procesal con las argumentaciones y razonamientos vertidos en los Autos de planteamiento y en las alegaciones deducidas en el proceso constitucional, llevan a centrar el objeto del presente proceso en el último inciso del art. 111.3 y en el primer apartado del art. 128.5 L.G.T. en cuanto atribuye a los órganos de recaudación la facultad de investigación prevista en el referido inciso del art. 111.3 L.G.T.

2. Como queda dicho, el primer motivo de posible inconstitucionalidad aducido es el desbordamiento del ámbito material propio de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Más concretamente, para la Sala que promueve las cuestiones la regulación de las facultades para requerir la información a la que se refieren el último inciso del art. 111.3 y el primer párrafo del art. 128.5 L.G.T., resulta ajena a las funciones constitucionales que el art. 134.2 C.E. atribuye a este tipo de leyes y vulnera el principio de seguridad consagrado en el art. 9.3 C.E., en la interpretación que de estos dos preceptos ha dado la STC 76/1992.

Ciertamente, como advierten la Sala Tercera del Tribunal Supremo y el Ministerio Fiscal, los incisos objeto de las presentes cuestiones guardan una evidente similitud con el precepto enjuiciado en la citada STC 76/1992: se trata de artículos de una misma Ley —la Ley General Tributaria—, situados significativamente en el mismo Título e incluso dos de ellos —arts. 128.5 y 130— en el mismo Capítulo, que atribuyen a diversos órganos del Estado instrumentos para liquidar y hacer efectivas las deudas tributarias, limitando para ello el ejercicio de derechos fundamentales de los ciudadanos y fijando las condiciones de ejercicio de esas competencias. En aquella ocasión se trataba del art. 130 L.G.T. relativo a la autorización de la entrada en el domicilio del deudor, en este caso se trata de la obligación de proporcionar información sobre datos con trascendencia tributaria y de las consiguientes facultades de comprobación e investigación de los órganos de liquidación y recaudación. Allí estaba en cuestión el derecho a la inviolabilidad del domicilio, aquí otro derecho personalísimo como el de la intimidad personal y familiar. En suma, el contenido y la finalidad de estos preceptos es sustancialmente idéntico, sobre todo el de los arts. 128.5 y 130 L.G.T., ya que en ambos se establecen sendas potestades públicas incluidas en el procedimiento administrativo de recaudación ejecutivo y las dos persiguen hacer efectivo el cobro de las deudas tribu-

tarías. Por ello, para resolver las presentes cuestiones de inconstitucionalidad deberá reiterarse la doctrina establecida en la citada STC 76/1992, relativa al art. 130 L.G.T. y en aplicación de la misma deberemos llegar a idéntica conclusión de inconstitucionalidad.

La STC 76/1992 culmina una larga secuencia de resoluciones dictadas por este Tribunal sobre la cuestión y, con explícita voluntad de síntesis, aunque dando un paso más en la línea jurisprudencial iniciada con la STC 27/1981, proclama la existencia de límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos generales y precisa los criterios aplicables para delimitar el ámbito propio de este tipo de leyes.

Concretamente, por lo que aquí interesa, en ella se afirma que el objeto de las leyes de presupuestos generales del Estado, a diferencia de lo que en principio sucede con las demás leyes, no puede ser libremente fijado, sino que posee un contenido mínimo, necesario e indisponible, al que puede añadirse un contenido eventual o posible, estrictamente delimitado, de modo que la regulación de las materias situadas fuera de ese ámbito están constitucionalmente vetadas a la Ley de Presupuestos Generales. Esta limitación material deriva, en primer lugar, de la específica función que constitucionalmente se atribuye a este tipo de leyes (aprobar anualmente los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado y ser uno de los vehículos o instrumentos de la política económica del Gobierno); en segundo lugar, de las especificidades de su tramitación parlamentaria (que conllevan ciertas limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales —SSTC 65/1987, fundamento jurídico 5.º y 76/1992—) y, por fin, de las exigencias del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 C.E., entendido como certeza del Derecho (debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina —STC 65/1990, fundamento jurídico 3.º—, o, como dice la 76/1992, fundamento jurídico 4.º, debido a que ese principio de certeza —exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido— como la de presupuestos generales, «no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional»).

En síntesis, puede afirmarse que el contenido mínimo, necesario e indisponible de las leyes de presupuestos, es el explícitamente proclamado en el ya citado art. 134.2 C.E., es decir: la previsión anual de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Por su parte, el contenido eventual resulta limitado estrictamente, según reiterada jurisprudencia y muy especialmente según la STC 76/1992, a aquellas materias o cuestiones que «guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan» (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 12, y 76/1992) y que, además, sean «complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general de la política económica del Gobierno», excluyendo en todo caso las «normas típicas de Derecho codificado» (STC 76/1992), por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía.

3. A tenor de la doctrina constitucional expuesta, debemos determinar si las facultades de comprobación e investigación objeto de las presentes cuestiones pueden incluirse en el ámbito material específico de las leyes de presupuestos o, por el contrario, su contenido sobrepasa este ámbito y, en consecuencia, vulnera los arts. 9.3 y 134.2 C.E. Más concretamente, ya que es indudable que ninguno de estos preceptos forma parte del contenido mínimo necesario de este tipo de leyes, debemos precisar si tienen una «relación directa» con ese contenido y son, al mismo tiempo, un «comple-

mento necesario» para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y de la política económica.

Como hemos apuntado anteriormente, los incisos cuestionados se limitan a establecer sendas potestades de requerimiento de información con trascendencia tributaria y la consiguiente obligación de facilitarla por parte de determinadas personas jurídicas y físicas. Concretamente la prevista en el art. 111.3 se sitúa sistemáticamente en la Sección Segunda del Capítulo Tercero del Título II de la L.G.T. destinada a regular la comprobación e investigación de las circunstancias que integran el hecho imponible y la estimación de las bases imponibles -aunque, como también queda dicho, desde la Ley 33/1987 de Presupuestos Generales del Estado, el art. 111.1. c) también atribuya genéricamente estas facultades de información a los órganos de recaudación-. Por su parte, la nueva redacción del art. 128.5 L.G.T., supone la concreción específica de esta facultad en el procedimiento administrativo de recaudación por la vía de apremio. Se trata, en suma, de reglas de los procedimientos generales para liquidar y recaudar tributos y, en consecuencia, guardan sólo una relación indirecta o mediata con la previsión de ingresos y gastos del Estado. En ellas tan sólo se predisponen medios o instrumentos para lograr la aplicación efectiva de las normas que sí regulan los ingresos del Estado -su cuantía, sus fuentes, etc.-. Ciertamente, cualquier norma tributaria tiene algún grado de conexión con la previsión de ingresos del Estado, pero sólo si tienen relación directa con ella pueden incluirse en las Leyes de Presupuestos. La solución contraria acabaría por confundir «ley presupuestaria» y «ley tributaria» y desbordaría la función que a aquélla reserva el art. 134.2 C.E.

A esta misma conclusión llegamos en la STC 76/1992 respecto del art. 130 L.G.T. que, como hemos reiterado, establece una potestad relativa también al procedimiento de recaudación ejecutiva con un contenido y una finalidad sustancialmente idénticos al de los incisos que aquí analizamos. En rigor, desde la perspectiva del análisis que aquí nos interesa, las diferencias entre el art. 130 L.G.T. y el 128.5 L.G.T., son únicamente cuantitativas -ya que previsiblemente la aplicación del primero será menos frecuente que la del segundo-, pero desde el punto de vista cualitativo el tipo de la relación con la previsión de ingresos es idéntica -o en último extremo la incidencia de la solicitud de entrada en un domicilio para hacer efectivo el embargo es más directa, al hallarse en una fase ulterior del proceso de embargo, que la petición de información para determinar los bienes y derechos contra los que se pretende dirigir el embargo-. Pues bien, si allí dijimos que la incidencia del art. 130 L.G.T. en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos era sólo accidental o secundaria y que no resultaba complemento necesario de su ejecución, aquí debemos reiterar igual conclusión.

En segundo lugar, tampoco puede considerarse que los incisos cuestionados tengan relación directa con los criterios que definen la política económica del Gobierno. Salvo que se adopte un concepto desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno, la predisposición de un mecanismo para lograr información sobre los movimientos de las cuentas, cheques y órdenes de pago a los meros fines fiscales, no puede calificarse como un complemento necesario de la misma, ni tiene una incidencia relevante sobre ella.

Por fin, debe tener presente que lo que los incisos enjuiciados establecen son, como dice la Exposición de Motivos de la L.G.T., sendas «reglas generales del procedimiento de gestión», «principios generales» de los procedimientos de liquidación y recaudación consagrados con carácter general por la L.G.T. Se trata de reglas que afectan al régimen general de los tributos, no a elementos específicos de tributos concretos. Ambos preceptos coinciden en atribuir una serie de potestades a la Administración Tributaria que se ejercen con pretensiones de generalidad, frente a cualquier clase de personas físicas o jurídicas, y con vocación de incorporarse de manera estable o permanente a las obligaciones propias de ciertas entidades colaboradoras o relacionadas con la Administración Tributaria -v. gr., los retenedores de impuestos o las entidades de crédito- y de los contribuyentes, afectando además a derechos constitucionalmente reconocidos, distintos del de propiedad, como puede ser en este caso el de la intimidad personal y familiar.

En otras palabras, las potestades de que goza la Administración Tributaria y las correlativas obligaciones que se imponen integran un estatus del contribuyente, configurado por derechos y deberes, que habida cuenta de la especial situación de sujeción que supone la configuración de la relación tributaria en el art. 31 de la Norma Fundamental como deber constitucional (STC 76/1990, fundamento jurídico 3.^o), debe poseer unos razonables niveles de certeza normativa que contrapesen las limitaciones legales al ejercicio de derechos individuales que la Constitución autoriza.

En suma, pues, las facultades de comprobación e investigación reguladas no tienen relación directa con los contenidos propios de las leyes presupuestarias ni son complemento indispensable de las mismas. Debe concluirse, pues, que los incisos de los arts. 111.3 y 128.5 L.G.T. objeto de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad desbordan la función constitucionalmente reservada a este tipo de leyes y vulneran el art. 134.2 C.E.

4. Apreciada la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los incisos cuestionados resulta innecesario dar respuesta a la duda de inconstitucionalidad relativa al art. 18.1 C.E.

5. Si conviene, en cambio, antes de pronunciar el fallo, precisar los efectos o consecuencias jurídicas que éste debe tener en relación con los actos administrativos firmes realizados en aplicación de los incisos cuestionados. A tal efecto debemos declarar que, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), el pronunciamiento de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los referidos incisos no entraña la nulidad de los actos administrativos firmes realizados en aplicación de los mismos con anterioridad a la fecha de la publicación de esta Sentencia.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar inconstitucionales y, en consecuencia, nulos, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 5.^o, el último inciso del art. 111.3 L.G.T. y el primer apartado del art. 128.5 L.G.T. en cuanto atribuye a los órganos de recaudación la facultad de comprobación e investigación prevista en el referido último inciso del art. 111.3, en la redacción dada a estos incisos por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra a la Sentencia recaída en las C.F. núms. 2.664/92 y acumuladas

Las razones de mi discrepancia a la presente Sentencia son las mismas que expuse en mi voto particular a la STC 178/1994 que doy aquí por reproducidas.

En síntesis, dicha discrepancia radica en una interpretación excesivamente formalista de nuestra doctrina sustentada en la STC 76/1992, cuyo supuesto de hecho es muy distinto, aun cuando el fundamento jurídico 2.º de esta Sentencia pretenda evidenciar lo contrario.

En efecto, afirma dicho fundamento jurídico 2.º que en la STC 76/1992 «estaba en cuestión el derecho a la inviolabilidad del domicilio, aquí otro derecho personalísimo como el de la intimidad personal y familiar». La segunda parte de esta afirmación no es correcta, pues en la STC 110/1984 ya tuvimos ocasión de declarar que la investigación de las cuentas corrientes por la Administración Tributaria en nada afectaba al derecho fundamental a la intimidad, a diferencia de lo que acontece con las entradas administrativas que, en principio, son inconstitucionales a la luz de lo dispuesto en el art. 18.2 C.E.

No existen, pues, a la luz de nuestra doctrina, vicios materiales de inconstitucionalidad sobre los arts. 111.3 y 128.5 L.G.T. que ahora se declaran inconstitucionales por la sola razón de entender la mayoría que su reforma por Ley de Presupuestos conculca la doctrina de la STC 76/1992. Nada más lejano a la realidad, como lo demostrará la importante peca en la recaudación tributaria y, por tanto, en los ingresos de los futuros Presupuestos del Estado e incluso de los anteriores, pues, también, parece desproporcio-

nada la doctrina sustentada en el fundamento jurídico 5.º que puede permitir la revisión de liquidaciones impugnadas por motivos exclusivamente materiales aun cuando la Administración Tributaria no haya hecho uso de las facultades «procedimentales» que le otorgan los arts. 111.3 y 128.5 L.G.T.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra a la Sentencia recaída en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.664/92 y 2.871/92, acumuladas, a la que se adhiere el Magistrado don Pedro Cruz Vilaón.

Disiento de la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.664/92 y 2.871/92, acumuladas, por las razones expresadas ya en el voto particular a la STC 178/1994, que a su vez reproducían las expuestas en el voto particular anterior a la STC 76/1992. Estimo que la referencia al contenido de esos votos hace innecesaria una repetición, que habría de ser idéntica, de los razonamientos que allí se hacían, y que ahora reitero. Valga simplemente insistir en que no considero que la inclusión de normas, como las ahora declaradas inconstitucionales, en la Ley de Presupuestos, suponga, en modo alguno, una vulneración de las disposiciones del art. 134 C.E., ni del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.2 del Texto fundamental. Por lo que el fallo debió, a mi entender, declarar la adecuación a la Constitución de los preceptos cuestionados.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1994, de 28 de junio

Cuestión de inconstitucionalidad. Derecho a la intimidad personal y familiar de los ciudadanos. Obligación de suministrar información a la Administración Tributaria. Secreto bancario. Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A) Objeto

La sentencia resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas promovidas por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Supremo, en relación con la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 111.3 y 128.5 de la Ley General Tributaria en la redacción dada a los mismos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, por su pretendida contradicción con los artículos 18, apartados 1 y 4, y 134 de la Constitución Española.

B) Antecedentes

El órgano jurisdiccional que plantea la cuestión entiende que los preceptos citados de la Ley General Tributaria objeto de recurso han sido redactados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, existiendo reiterados pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre las peculiaridades de las Leyes de Presupuestos y los límites al ejercicio del poder legislativo que derivan de la Constitución, complementadas por las restricciones que respecto de su tramitación estable-

cen los Reglamentos de las Cámaras. Todo ello hace que se reconozca a la Ley de Presupuestos un contenido mínimo típico, que es el referido a la previsión contable de ingresos y gastos, y un contenido eventual posible referido al establecimiento de disposiciones de carácter general, propias de ley ordinaria, que no supongan creación de tributos o modificación de sus elementos sustantivos, siempre y cuando guarden relación directa con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gastos o con criterios de política económica. En función de lo anterior el órgano que plantea la cuestión de inconstitucionalidad tiene dudas de que la modificación de la Ley General Tributaria operada en virtud de Ley de Presupuestos reúna los requisitos exigidos para poder ser parte de la misma.

La posible inconstitucionalidad de los preceptos afectados por la cuestión, por lo que a las Cajas de Ahorro se refiere, se plantea en cuanto a la previsión de que el incumplimiento de la obligación de suministrar datos, informes o antecedentes de trascendencia tributaria no podrá ampararse en el secreto bancario, con la precisión de los requisitos y alcance que los requerimientos e investigación, en relación con operaciones activas y pasivas de Bancos, Cajas

de Ahorro, Cooperativas de Crédito y demás personas físicas o jurídicas se dediquen al tráfico bancario o crediticio, pueden tener.

Al respecto se señala que existirá la posibilidad de que los órganos de recaudación investiguen, tanto el origen, como el destino de los movimientos o de los cheques u órdenes de pago, considerando que la relación entre ingresos y función recaudatoria no es suficiente para servir de conexión directa con la Ley de Presupuestos de unas normas que concedan facultades en abstracto a los órganos recaudatorios, máxime cuando en la normativa específica de recaudación se contienen preceptos suficientes para hacer efectivo el importe de las deudas tributarias sin necesidad de las citadas facultades de investigación.

Igualmente se considera que con la previsión citada se podría infringir el derecho a la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, ya que el Tribunal Constitucional tiene declarado en relación con las certificaciones que se exigen a las entidades bancarias sobre las cuentas que en ellas se tengan, que han de ser extractos en los que únicamente figure la causa genérica de las partidas, debiendo cumplirse una serie de requisitos que se exceden en el caso que nos ocupa, ya que se llega a permitir la reclamación de información sobre el origen y el destino de los movimientos, entrando en la esfera la causa concreta.

Igualmente deja imprecisos, frente a lo establecido en la regulación anterior, los órganos que han de conceder la autorización para efectuar la investigación al contenerse únicamente una remisión genérica al titular del órgano competente de la Administración Tributaria.

El Abogado del Estado considera que hay una directa relación entre los preceptos cuestionados y el núcleo mínimo e indisponible de la Ley de Presupuestos, ya que la facultad de requerir toda clase de datos con trascendencia tributaria de las entidades depositarias de dinero, respeta los límites materiales de la citada norma recogidos en la jurisprudencia constitucional.

Las disposiciones legales impugnadas persiguen como único objetivo concretar pormenorizadamente las facultades de comprobación e investigación de los órganos de recaudación ejecutiva de la Hacienda Pública sobre bienes y derechos de las obligadas al pago para asegurar el cobro de las deudas apremiadas, sin que en modo alguno se lesione el derecho a la intimidad, ya que el mismo no puede concretarse en una suerte de consagración de la impunidad, con desconocimiento de las cargas y deberes tributarios.

En última instancia se señala que no se atribuyen a los órganos de recaudación facultades de investigación ilimitadas, admitiéndose su ejercicio sólo cuando sea necesario para los estrictos fines tributarios.

Por su parte el Fiscal General del Estado en el plano formal entiende inconstitucional la modificación de la Ley General Tributaria en Leyes de Presupuestos:

Por lo que al plano material se refiere estima que la indeterminación del órgano competente para autorizar las investigaciones, así como la circunstancia de que los requerimientos de información pueden comprender tanto el origen como el destino de los movimientos, cheques u órdenes de pago, no es inconstitucional, ya que los órganos están efectivamente determinados en el ordenamiento jurídico y las facultades que a los mismos se atribuyen sólo serán admisibles cuando ello sea necesario para los estrictos fines tributarios.

C) Fundamentos jurídicos

Por lo que se refiere a la transgresión del ámbito material típico de las Leyes de Presupuestos, debe recordarse que la jurisprudencia constitucional afirma que el objeto de las referidas leyes, a diferencia de lo que en principio sucede con las demás leyes, no puede ser libremente fijado, sino que posee un contenido mínimo, necesario e indisponible, al que puede añadirse un contenido eventual o posible estrictamente delimitado, de modo que las materias situadas fuera del mismo estén vedadas a las Leyes de Presupuestos. Este contenido es el de la previsión anual de la totalidad de los gastos o ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, pudiéndose ver complementado por aquellas materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y con las habilitaciones de gasto o con los criterios de política general en que se sustentan los Presupuestos. En todo caso se excluyen las normas típicas de derecho codificado por la inseguridad jurídica que implica la modificación a través de esta vía.

Aplicada la doctrina mencionada a la disposición impugnada, en cuanto se limita a establecer potestades de requerimiento de información con trascendencia tributaria y la consiguiente obligación de facilitarla por parte de determinadas personas jurídicas y físicas, se puede considerar que existe una relación indirecta o mediata, en tanto que reglas de procedimientos generales para liquidar y recaudar tributos, con la previsión de ingresos y gastos del Estado, de modo que puede afirmarse que su incidencia en el programa anual de ingresos y gastos es accidental o secundario, sin resultar complemento necesario de su ejecución.

En modo alguno los preceptos impugnados, tienen relación directa con los criterios que definen la política económica del Gobierno, tratándose únicamente de reglas que afectan el régimen general de los tributos, que además afectan al estatuto del contribuyente, configurado como haz de derechos y deberes, que debiera poseer razonables niveles de certeza normativa, que contrapesen las limitaciones legales al ejercicio de derechos individuales que la Constitución autoriza, lo que lleva a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

La presente sentencia reitera la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1992.

**Sentencia 246/1994, de 19 de septiembre.
Recurso de amparo. Liquidación por plusvalía
(BOE 21 octubre 1994)**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.882/92, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Luis Suárez Migoyo, en nombre y representación de don José Martínez Fueyo, y bajo la dirección letrada de don Agustín Tomé Fernández, contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de fecha 23 de junio de 1992, en recurso núm. 665/91 sobre liquidación por plusvalía. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y el Ayuntamiento de Gozón-Luanco, representado por el Procurador don Nicolás Álvarez Real y asistido por Letrado, siendo Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 16 de julio de 1992, don Luis Suárez Migoyo, Procurador de los Tribunales, y de don José Martínez Fueyo, interpuso recurso de amparo frente a la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 23 de junio de 1992, recurso núm. 665/91.

Se pide la declaración de nulidad de la Sentencia impugnada por vulnerar el art. 24.1 y 2 C.E., derecho a la utilización de medios de prueba pertinentes para la defensa, causando indefensión, y por otra parte el reconocimiento de su derecho a la práctica de las mismas.

2. De la demanda y de los documentos que la acompañan se desprenden los siguientes hechos con relevancia:

a) El actor interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del excelentísimo Ayuntamiento de Gozón-Luanco, por la que se desestimó el recurso de reposición interpuesto frente a la liquidación girada en concepto de impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, en cuantía de 3.620.675 pesetas, generada por la compra de unos terrenos a la Caja de Ahorros de Asturias, en la urbanización «Peraño».

b) En dicho procedimiento, que se registró con el núm. 665/91, se solicitó, como medio de prueba, que fue declarada pertinente mediante Auto de fecha 7 de septiembre de 1991, la práctica de una pericial, tendente a acreditar las especiales dificultades orográficas y físicas del terreno sujeto a tributación, así como las obras y desmontes efectuados por su difícil orografía, con lo que pretendía lograr una minoración en los tipos unitarios de los valores inicial y final. El Perito designado manifestó a la Sala que no pudo confeccionar el informe por el escaso tiempo concedido para ello. La prueba se solicitó a los veinte días de haberse abierto el período probatorio, mediante escrito presentado el 30 de julio de 1991, y se reiteró como diligencia para mejor proveer, sin que la Sala accediera a ello.

c) También se declaró pertinente la práctica, en virtud de providencia de fecha 2 de septiembre de 1991, de parte de la prueba documental solicitada, para acreditar que existía un Convenio urbanístico entre la vendedora, Caja General de Ahorros de Asturias, y el Ayuntamiento de Gozón-Luanco, en virtud del cual se procedió a variar la calificación del terreno a cambio de importantes contraprestaciones económicas, y que a cuenta de la entidad financiera se ejecutaron obras de infraestructura y urbanización en los terrenos objeto de tributación durante el período objeto de imposición, circunstancias que, lógicamente, incidían en la determinación del valor inicial. El actor reiteró su petición de práctica como diligencia para mejor proveer, pero la Sala tampoco accedió a ello.

d) A pesar de su declaración de pertinencia y de la petición reiterada de la parte en su escrito de conclusiones, las pruebas mencionadas en los apartados b) y c) anteriores no llegaron a practicarse. Sin embargo, en los fundamentos jurídicos 2 y 4 de la Sentencia impugnada se declaró lo contrario, y se funda el fallo desestimatorio en la falta de prueba por el actor de dichos extremos controvertidos, lo que, a juicio del recurrente, que cita doctrina de este Tribunal, le produce indefensión con relevancia constitucional.

e) Mediante otro sí se solicitó la suspensión de la resolución recurrida.

3. En virtud de providencia de fecha 14 de septiembre de 1992, con carácter previo a la decisión sobre la admisión del recurso, se solicitó la remisión de actuaciones por parte del órgano jurisdiccional, y por providencia de 19 de noviembre de 1992, y a tenor de lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, se concedió un plazo común de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo conveniente acerca de posible causa de inadmisión de la demanda, consistente en su carencia manifiesta de contenido constitucional.

4. Mediante escrito presentado el 4 de diciembre de 1992, el recurrente se ratificó en sus alegaciones anteriores, reiterando la petición de amparo.

5. En la misma fecha, el Fiscal solicitó la remisión de las actuaciones practicadas, que ya obraban en esta sede. El 11 de febrero siguiente, por el Ministerio Público se interesó la admisión de la demanda y su resolución en forma de Sentencia.

6. En fecha 1 de abril de 1993 se dictó providencia por este Tribunal, admitiendo a trámite la demanda y requiriendo al Tribunal Superior de Justicia de Oviedo para que emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, por término de diez días, para comparecer en esta sede.

Al mismo tiempo ordenaba la formación de pieza separada de suspensión, concediéndose a este efecto un plazo de tres días a las partes para realizar alegaciones. Dicha pieza concluyó por Auto de 3 de mayo de 1993, que denegó la suspensión interesada.

7. Mediante providencia de 20 de abril de 1993 se acordó dar vista de todas las actuaciones a la parte y al Ministerio Fiscal, por un plazo común de veinte días para presentar alegaciones.

8. Mediante providencia de 17 de mayo de 1993 se tuvo por personado al Ayuntamiento de Gozón, a los solos efectos de evaluar el trámite de alegaciones, acordando dar vista de las actuaciones a todas las partes personadas y Ministerio Fiscal por el plazo que quedaba por transcurrir de diecisiete días.

9. El Fiscal, en virtud de escrito registrado en este Tribunal el 25 de mayo de 1993, solicita la estimación de la demanda, al entender vulnerado el art. 24.2 C.E. por falta de práctica de las pruebas que fueron admitidas y declaradas pertinentes, habida cuenta de su relevancia a los efectos de fijar el fallo. Efectivamente, en los fundamentos jurídicos de la Sentencia impugnada se justifica el fallo desestimatorio por la falta de acreditación de los hechos alegados por la actora, hechos sobre los que propuso prueba, que, declarada pertinente, no fue practicada. Sin embargo, sostiene que no se ha vulnerado el art. 24.1 C.E., ya que por sí misma la inejecución de una prueba no supone la vulneración de un derecho fundamental, si tal inejecución no va acompañada de la pertinencia y relevancia de la prueba en cuestión respecto de la decisión concreta de que se trate.

10. El recurrente, mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 28 de mayo de 1993, ratificó sus alegaciones anteriores.

11. El Ayuntamiento demandado, en virtud de escrito presentado ante este Tribunal el 5 de junio de 1993, imputa la falta de práctica de la prueba a la poca diligencia del recurrente, que la propuso una vez transcurridos veinte días del periodo probatorio, iniciado el 9 de julio de 1991. El día 2 de septiembre de 1991 se declara la pertinencia de la documental y se entregan los oficios a la parte para su diligenciamiento.

Los que se referían al Ayuntamiento fueron presentados por el recurrente el día 6 de septiembre y no se personaron para recoger los documentos solicitados al consistorio, desconociendo esa representación lo que hizo el recurrente con los oficios dirigidos a la Caja de Ahorros.

La pericial fue declarada pertinente el día 7 de septiembre, tras las alegaciones de las partes, señalándose el día 11 para la designación de Perito. Se fijó el 17 siguiente para la práctica de la prueba, que no pudo realizarse al alegar el Perito falta de tiempo para ello. Por otra parte, aunque este dato no esté documentado, la misma Sala había dictado anteriormente once Sentencias muy similares a la recurrida.

12. Por providencia de fecha 15 de septiembre de 1994 se acordó para deliberación y votación de esta Sentencia, el siguiente día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto del presente recurso de amparo la Sentencia dictada, en fecha 23 de junio de 1992, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (Sección Segunda) y recaída en el recurso contencioso-administrativo formulado por el actual recurrente en amparo contra resolución municipal que confirmaba una liquidación del impuesto sobre el in-

cremento del valor de los terrenos (plusvalía), generada por la adquisición de determinados terrenos.

A dicha resolución judicial reprocha el actor la lesión de los derechos fundamentales a obtener tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 C.E.) y a la utilización de los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 C.E.), porque ha resuelto la cuestión litigiosa planteada con fundamento en la falta de prueba de los hechos, siendo así que esos hechos se intentaban acreditar a través de dos pruebas, concretamente una documental y otra pericial, que habían sido propuestas en tiempo y forma, declaradas admisibles por el mismo órgano judicial, y, pese a todo ello, no practicadas finalmente ni dentro del periodo ordinario de prueba, ni tampoco posteriormente antes de recaer la Sentencia mediante el ejercicio de la facultad judicial de acordar su práctica para «mejor proveer», no obstante haber sido también solicitada por el recurrente.

2. Centrado así el objeto de la pretensión de amparo, conviene ante todo hacer referencia, aun breve, a la doctrina constitucional sobre la materia que se suscita. Se ha de comenzar, al respecto, por la delimitación del precepto constitucional en que deba encuadrarse la cuestión planteada, pues, conforme se ha señalado anteriormente, el actor fundamenta su queja en la vulneración de dos distintos derechos fundamentales. En otros supuestos planteados ante este Tribunal, en los que se citaba únicamente como infringido el art. 24.1 C.E., pero con referencia a cuestiones claramente similares, este Tribunal ha señalado que del reconocimiento en el art. 24.2 C.E. del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa no se deriva necesariamente «... que la temática probatoria no pueda estar afectada ni protegida dentro del derecho a la tutela judicial efectiva por el párrafo 1.º del art. 24 C.E.» (STC 357/1993, que recoge doctrina anterior de SSTC 69/1986 y 50/1986). Así pues, en este supuesto, aunque nuestro análisis ha de centrarse, conforme indica el Ministerio Público, en la eventual vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa, ello no significa que, como también se indicó en la STC 357/1993, la cita por el recurrente del art. 24.1 C.E. sea errónea, sino simplemente complementaria de la anterior y, desde luego, subsidiaria respecto del precepto constitucional a considerar con carácter preferente.

3. Respecto de la doctrina constitucional sobre el referido derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 C.E.), este Tribunal viene declarando que tal derecho, inseparable del de defensa, consiste en que las pruebas pertinentes sean admitidas y practicadas por el Juez o Tribunal sin desconocerlo u obstaculizarlo, pero que ello no significa la pérdida de facultad judicial, en nuestro sistema de libre apreciación de la prueba, para que no sólo pueda declarar la impertinencia de la prueba dentro de los cauces legales y constitucionales, sino para valorarla críticamente, según lo alegado y probado, y fallar en consecuencia (SSTC 116/1983, 30/1986, 147/1987 y 357/1993, entre otras). Así pues, ha de afirmarse que, según el anterior criterio, tanto la declaración de pertinencia de la prueba, como su valoración, son funciones que corresponden a los órganos de la jurisdicción ordinaria, sin que este Tribunal esté autorizado a revisar el enjuiciamiento acerca de la admisibilidad o valoración de la prueba, puesto que, ni el recurso de amparo es un recurso de apelación, ni el Tribunal Constitucional conforma segunda instancia alguna.

Pero, si el órgano judicial ordinario estima pertinente y admite la práctica de un determinado medio probatorio y la parte insta su ejecución, se vulnera el derecho fundamental a utilizar los medios pertinentes de prueba para su defensa si el órgano judicial deja de disponer la ejecución del medio probatorio sin causa legítima que lo justifique y siempre y cuando dicha omisión, no atribuible a la parte

recurrente, produzca indefensión, pues, como este Tribunal tiene declarado, la «indefensión» que proscribe la Constitución ha de ser material (SSTC 116/1983, 81/1985, 30/1986, 147/1987, 50/1988 y 357/1993); lo que conlleva la necesidad, en el caso que nos ocupa, de que tal inejecución no ocasione la mecánica aplicación de las reglas materiales de distribución de la carga de la prueba con claro perjuicio, por esa sola causa, al recurrente en amparo.

4. Señalados los anteriores criterios doctrinales sobre la materia, y a la luz de los mismos, ha de examinarse ahora el concreto supuesto que nos ocupa.

Como datos fácticos relevantes han de recordarse en este supuesto los siguientes: Primero, que los dos medios de prueba de cuya inejecución se queja el actor consistían, por una parte, en una prueba documental que versaba sobre un Convenio urbanístico entre la vendedora de los terrenos «Caja de Ahorros de Asturias» y el Ayuntamiento de Gozón-Luanco, mediante el cual se habría procedido a variar la calificación de los terrenos, así como a realizar obras de infraestructura y urbanización en los terrenos objeto de tributación durante el período impositivo, que tendrían incidencia sobre la determinación del valor inicial a efectos del impuesto; y, por otra, en una prueba pericial sobre las características y dificultades orográficas del terreno sujeto a tributación, que incidían sobre la determinación de los tipos unitarios de los valores inicial y final.

Asimismo, conviene reseñar que ambos medios de prueba fueron solicitados por el recurrente dentro del período probatorio y, por tanto, en forma procesalmente correcta y que, en relación con los mismos, dictó el órgano judicial sendas resoluciones (providencia de fecha 2 de septiembre de 1991 y Auto de 7 de septiembre de 1991) por las que, valorando la pertinencia de dichos medios de prueba libremente (conforme antes se señaló), acordó declarar admisibles ambos y ordenar su práctica.

No obstante, ninguno de los dos se llevó a efecto durante dicho período de prueba.

Los anteriores datos fácticos permiten centrar la cuestión objeto del presente recurso en el ámbito de la inejecución de la prueba previamente admitida y declarada pertinente por el órgano judicial, por lo que, en aplicación de la doctrina constitucional anteriormente expuesta, no resta sino examinar si dicha prueba pudo ocasionar o no indefensión material al recurrente.

5. La respuesta a la anterior cuestión, a la vista de la Sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo, así como los datos que se desprenden de las actuaciones, no puede ser otra que afirmativa; esto es, que ambas pruebas no sólo fueron declaradas pertinentes en su momento, sino que eran relevantes y tenían incidencia efectiva sobre la decisión a adoptar, de forma que el fallo pudiera, en su caso, haber sido otro de haberse practicado las mismas conforme se acordó inicialmente por el órgano judicial.

Así se desprende de lo que la propia Sentencia razona y expone en sus fundamentos jurídicos 2 y 4, en los que hace referencia a la falta de acreditación de algunos extremos, que precisamente coinciden con aquellos que ambas pruebas pretendían acreditar; concretamente, los relativos a la determinación de los valores inicial y final en relación con la especial orografía o características del te-

rreno o con la realización de obras de urbanización en los terrenos cuya adquisición originó el tributo.

La relevancia de la prueba a efectos de la decisión de la cuestión debatida, junto con su admisión previa, determinan la necesaria estimación del presente recurso; pues el órgano judicial pudo, sin menoscabo del derecho invocado, declarar la prueba inadmisibile, considerando su impertinencia; pudo, asimismo, valorar la misma motivadamente con libertad de apreciación en el caso de admitirla y practicarla; pero no puede, en el respeto a las exigencias que derivan del art. 24 C.E., declarar primero pertinente, para no practicarla después, y, sin embargo, razonar en la decisión que aquellos extremos, a cuya acreditación se dirigía dicha prueba, no han resultado demostrados en el curso del proceso, que es, en fin, lo acontecido en este supuesto. Ello implica la lesión del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa que consagra el art. 24.2 C.E., que debe repararse en este ámbito constitucional mediante la nulidad de la resolución que se solicita y la retroacción de actuaciones al momento procesal oportuno, a fin de que se practiquen las pruebas admitidas, y, una vez practicadas las mismas, el Tribunal dicte otra nueva resolución en la que considere –en el libre ejercicio de su facultad de valoración de la prueba practicada– el resultado de aquellas dos que fueron indebidamente inejecutadas.

Finalmente, no puede servir de obstáculo a la apreciación de tal lesión constitucional la alegación de falta de diligencia que efectúa la parte recurrida en este proceso constitucional. Difícilmente cabe advertir falta de diligencia en un supuesto como el presente, en el que el examen de lo actuado evidencia que la prueba se solicitó dentro del término procesalmente fijado y que posteriormente se reiteró en el escrito de conclusiones, de forma que, transcurrido el período probatorio, se indicaba al órgano judicial la posibilidad de hacer uso de la facultad de acordar la práctica de dichas pruebas como diligencia para mejor proveer, siendo así que, sin embargo, esa reiterada petición no se vio en ningún momento atendida.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo promovida por don José Martínez Fueyo, representado por el Procurador don Luis Suárez Migoyo y, en consecuencia:

1.º Anular la Sentencia de 23 de junio de 1993, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso contencioso-administrativo núm. 665/91.

2.º Reconocer al recurrente su derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento procesal precedente para la práctica de las pruebas documental y pericial, cuya ejecución fue acordada en dicho recurso contencioso-administrativo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 246/1994, de 19 de septiembre

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Derecho de defensa.

Derecho a la utilización de pruebas pertinentes. Convenio urbanístico.

Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.

Liquidación de plusvalía.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de fecha 23 de junio de 1992, sobre liquidación de plusvalía, por vulneración del derecho de defensa.

B) Antecedentes

Se recurre en vía administrativa y ulteriormente en vía contencioso-administrativa una liquidación municipal girada por el concepto Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, generados por la compra de unos terrenos de la Caja de Ahorros de Asturias.

En el procedimiento judicial seguido no se pudieron efectuar determinadas pruebas declaradas pertinentes, sin perjuicio de lo cual en la Sentencia impugnada se declaró lo contrario, y se funda el fallo desestimatorio en la falta de prueba por el actor de dichos extremos controvertidos.

El recurso de amparo se fundó en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, y a la utilización de los medios de prueba pertinentes, causándose indefensión para la parte recurrente.

El Ministerio Fiscal solicita la estimación del recurso por entender vulnerado el derecho fundamental invocado, dada la trascendencia que para el fallo tenía la falta de práctica de las pruebas admitidas y declaradas pertinentes.

El Ayuntamiento demandado solicita la desestimación del recurso alegando que la falta de práctica de las pruebas se debió a la poca diligencia de la parte recurrente.

C) Fundamentos jurídicos

La jurisprudencia constitucional viene declarando que el derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes, consiste en que éstos sean admitidos y practicados por el órgano judicial sin que éste los desconozca u obstaculice, si bien ello en ningún momento implicará la pérdida de la facultad judicial de acordar su admisión y de proceder, en su caso, a la libre apreciación de la prueba. Señalado lo anterior se indica, que admitida una prueba e instada su ejecución por la parte se vulneraría el derecho fundamental de referencia, si la práctica de la misma no se dispusiera por el órgano judicial sin causa legítima para ello y efectivamente se produjera indefensión para la parte, que conforme reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional reviste un carácter material.

En el supuesto de referencia los medios de prueba propuestos son una prueba documental que versaba sobre un Convenio Urbanístico, entre la parte vendedora de unos terrenos -Caja de Asturias- y el Ayuntamiento que giró la liquidación tributaria, que está en el origen del recurso, en virtud del cual se procedió a variar la calificación de los terrenos, así como a efectuar determinadas actuaciones urbanísticas. Igualmente se propuso una prueba pericial sobre las características y dificultades orográficas del terreno.

Las citadas pruebas tenían efecto a la hora de determinar el valor inicial del terreno y los tipos unitarios de los valores inicial y final a efectos del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos y en consecuencia, si se hubieran llevado a cabo, el fallo de la sentencia impugnada pudiera haber sido otro, por lo que deben estimarse violados los derechos invocados, ya que si bien el órgano judicial pudo haber inadmitido las pruebas o haberlas admitido y valorado, en tal caso, libremente, no se estima constitucionalmente lícito su admisión, sin que luego se practicaran, máxime cuando en la decisión de la sentencia recurrida se razona sobre los extremos que hubieran sido objeto de las citadas pruebas.

Sentencia 272/1994, de 17 de octubre.
Recurso de amparo. Registro de efectos personales de empleados
(BOE 22 noviembre 1994)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 984/92, promovido por don José Labrador Rodríguez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Rosa María Álvarez Alonso y asistido por el Letrado don José Antonio Jiménez Tovar, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Badajoz, de 6 de marzo de 1992. Ha sido parte el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Badajoz, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Rosina Montes Agustí con la asistencia del Abogado don Francisco María Baena y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Habiendo sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Alende, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 13 de abril de 1992, doña Rosa María Álvarez Alonso, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don José Labrador Rodríguez, interpuso el recurso de amparo del que se hace mérito en el encabezamiento y en la demanda se nos cuenta que, el 24 de mayo de 1990, el Director General y otros tres empleados de la Caja de Ahorros de Badajoz procedieron a registrar la mesa del despacho del demandante en amparo, Director de la oficina principal en Mérida, encontrándose éste ausente. Como resultado del citado registro se halló un contrato privado de compraventa, concertado entre dos clientes de la Caja y una tercera persona, y un cheque por un importe de seis millones de pesetas, en favor de los primeros, documentos de los que el demandante en amparo era depositario. Los inspectores levantaron acta del hallazgo, haciendo referencia exacta de lo encontrado, y tomaron fotocopias de los documentos. Dado que se había advertido a los empleados de la Caja que estos clientes, deudores de una cantidad superior a cuarenta millones de pesetas, podían estar realizando sus bienes en perjuicio de la entidad acreedora, haciendo desaparecer el ganado y vendiendo e hipotecando inmuebles de su propiedad, se consideró que podría haber existido deslealtad por parte del hoy demandante, a quien se le abrió un expediente informativo que finalizó con su despido disciplinario, declarado improcedente luego por los órganos de la jurisdicción laboral.

El demandante en amparo se querreló contra las personas que habían practicado el registro por el delito de descubrimiento y revelación de secretos (art. 497 del Código Penal), dando lugar a la tramitación del procedimiento abreviado núm. 477/91, del cual conoció el Juez de lo Penal núm. 2 de Badajoz que dictó Sentencia, el 23 de diciembre de 1991, condenando a los cuatro acusados a las penas de un mes y un día de arresto mayor, accesorias legales y multa de cien mil pesetas para cada uno de ellos. Contra ella interpusieron los condenados recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Badajoz, que dictó Sentencia el 6 de marzo de 1992, donde fueron absueltos del delito que se les imputaba.

En la demanda se argumenta que dicha Sentencia vulnera sus derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia

imagen del querelante, consagrados en el art. 18.1 de la Constitución, ya que no sólo no los protege sino que destruye la protección otorgada por el Juez de lo Penal, al anular la Sentencia dictada por éste, manifestando su desacuerdo con que la conducta de los empleados de la Caja de Ahorros estaba amparada por la causa justificativa recogida en el art. 8, núm. 11 del Código Penal.

2. La Sección Primera de la Sala Primera de este Tribunal, en providencia de 22 de junio de 1992, admitió a trámite la demanda, dirigiendo comunicación a la Audiencia Provincial y al Juez de lo Penal núm. 2 de Badajoz para que remitieran testimonio del recurso de apelación núm. 35/92 y del procedimiento abreviado núm. 447/91, con emplazamiento de quienes hubieran sido parte en dicho procedimiento para que pudieran comparecer en este proceso constitucional. En otra providencia, de 14 de septiembre, la Sección acordó dar vista de las actuaciones al demandante y al Fiscal, concediéndoles un plazo común de veinte días para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes. En providencia de 5 de octubre se tuvo por personado y parte, en nombre y representación del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Badajoz, a la Procuradora de los Tribunales doña Rosina Montes Agustí, que así lo había solicitado en escrito presentado el 2 de octubre, concediéndole plazo de cuatro días, remanente del plazo común concedido a las demás partes personadas, para que presentase alegaciones.

3. El demandante formuló las suyas el 7 de octubre, insistiendo en su planteamiento inicial. A su vez, el mismo día las evacuó el Ministerio Fiscal interesando que se denegara el amparo. Ante todo, pone de manifiesto que la lesión del derecho a la intimidad habría sido causada por las personas que practicaron el registro de la mesa del actor, es decir, por particulares, lo que sólo puede tener un acceso indirecto al recurso de amparo, reservado para actos de los poderes públicos, a través de la falta de tutela de los mismos por los órganos judiciales. La aplicación de esta doctrina al presente caso centra la posible lesión del derecho invocado en la falta de reconocimiento del mismo que pudiera derivarse de la Sentencia absoluta de la Audiencia Provincial, obligando a examinar sus pronunciamientos. En ella se reconoce el carácter secreto de los documentos y se reconoce que nos encontramos dentro de «la esfera de la intimidad de la persona», admitiendo implícitamente que la misma se ha visto afectada por la conducta de los acusados. Sin embargo, no se da lugar a la condena por la concurrencia de una circunstancia eximente de la responsabilidad criminal, como es la recogida en el art. 8.11, del Código Penal. La Audiencia entiende que la intromisión en la intimidad no es ilegal, pues se basa en el art. 18 del Estatuto de los Trabajadores, que permite incluso el registro personal del trabajador y de sus taquillas o efectos personales cuando sea necesario para proteger el patrimonio de la empresa. Por otra parte, excluye que se trate de una conducta arbitraria, ya que no advierte en ella «móviles torticeros de exclusiva divulgación de secretos o de obtención de un perjuicio personal contra el empleado».

Estas consideraciones de la Sentencia impugnada se encuentran sin duda jurídicamente fundadas y el razonamiento no puede

tacharse de patentemente erróneo ni arbitrario. Se trata de un supuesto de subsunción de los hechos en la norma penal que, según doctrina reiterada de este Tribunal, corresponde en exclusiva a los órganos judiciales ordinarios, en virtud del art. 117.3 de la Constitución. Por otra parte el hecho de declarar que una conducta no es punible penalmente no supone una desprotección del derecho a la intimidad. El derecho consagrado en el art. 18.1 de la Constitución goza también de una protección civil (L.O. 1/1982, de 5 de mayo) más amplia que la penal, pues basta para ella una conducta meramente imprudente. El actor eligió la vía procesal que estimó más adecuada, lo cual forma parte de su derecho a la tutela judicial efectiva, pero debe cargar con las consecuencias de su opción. En consecuencia, no se ha producido quiebra alguna del derecho a la intimidad por el hecho de no obtenerse una Sentencia condenatoria por el delito del art. 497 del Código Penal, debido a la aplicación razonada y legalmente fundada de una circunstancia eximente de la responsabilidad criminal.

4. A su vez, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Badajoz, en sus alegaciones, presentadas el 13 de octubre señala, afirma, en primer lugar, que el demandante no alegó en ningún momento el derecho fundamental presuntamente violado, incumpliendo con ello el requisito de admisibilidad establecido en el art. 44.1 c) de la LOTC. En segundo término se mantiene que no ha existido vulneración de los derechos fundamentales invocados por parte del órgano jurisdiccional, sino una interpretación de preceptos legales de la que disiente el demandante en amparo. En opinión de la parte, se trata de una cuestión de mera legalidad ordinaria, que escapa a la competencia de este Tribunal.

5. Por providencia de 13 de octubre de 1994, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 de igual mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La delimitación del objeto del proceso, útil siempre para clarificar el planteamiento, trasciende en este caso esa función metodológica para hacerse inexcusable a la hora de saber exactamente lo que se pide y contra qué. Efectivamente, la narración de lo sucedido, desde el hecho que resultó desencadenante de todo —el registro del escritorio del demandante en su ausencia— hasta la Sentencia absolutoria de los pesquisadores, pone de manifiesto que la sedicente invasión de los derechos fundamentales (honor, intimidad e imagen propia), soporte de la pretensión de amparo, tienen su origen último en la actuación de unos particulares no revestidos de autoridad alguna, sin acceso inmediato y directo a esta vía cuya función consiste en poner coto, si necesario fuere y sólo cuando lo fuere, a cualquier actividad de los poderes públicos para la tutela de las libertades y derechos especialmente protegidos [arts. 53. 1 y 2 y 161.1 b) C.E.]. En consecuencia protege a todos los ciudadanos frente a las violaciones de los derechos y libertades comprendidos en su ámbito, originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes [arts. 53. 1 y 2, 161.1 b) C.E., y 41.2 LOTC].

Es claro que contra la agresión de tales libertades y derechos por obra de personas naturales o jurídicas desprovistas de imperium o potestas, simples ciudadanos en pie de igualdad con los que se dicen agredidos, estaba abierta la vía judicial ordinaria, que es el cauce normal donde han de ser defendidos los derechos subjetivos y los intereses. Tal fue la reacción del hoy demandante, yéndose primero a la jurisdicción de trabajo, que declaró improcedente su

despido disciplinario, y querellándose luego ante la jurisdicción penal contra quienes —según él y también según los Jueces— habían menoscabado su honor, su intimidad y su imagen. Esa reacción forma parte del derecho de todos a la tutela judicial, que ha de ser efectiva y sin sombra de indefensión (art. 24.1 C.E.). No hay tache de tal en los reproches que se dirigen a la Sentencia de apelación, donde se revoca la anterior, condenatoria, y se absuelve a los acusados. Se convierte así la decisión judicial en el blanco del amparo, por elevación.

2. Esta línea de pensamiento se cruza inevitablemente con otra, al socaire de la configuración constitucional del Poder Judicial y de su función, que consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3). El contenido de tal potestad jurisdiccional conlleva, con carácter privativo, la selección de la norma jurídica, incluso en el tiempo y su interpretación, que son la primera premisa del razonamiento, así como —en el nivel de los hechos— la admisión, pertinencia y práctica de los medios de prueba utilizables y la libre valoración de su conjunto, según las reglas de la sana crítica. La independencia de los Jueces exige que tales operaciones, en las cuales se mezclan el saber, la lógica y la experiencia, no sufran interferencia alguna externa o interna. Por tanto, a este Tribunal Constitucional no le corresponde en principio su fiscalización, salvo que se desviaren ostensiblemente de la racionalidad como directriz de la decisión para incurrir en la arbitrariedad proscrita por el art. 9 de la Constitución.

En tal planteamiento la causa de inadmisibilidad que propone el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Badajoz carece de consistencia. La invocación del derecho fundamental que se dice vulnerado es un presupuesto procesal en la vía de amparo [art. 44.1 c) LOTC], como consecuencia de su talante subsidiario tantas veces recordado, ya que la judicial es en principio el marco natural para la salvaguardia de las libertades y derechos fundamentales. Tan sólo una vez agotadas las oportunidades que ofrezca el sistema de acciones y recursos podrá plantearse el sedicente agravio en su nivel constitucional, nunca directamente. En el caso que ahora nos ocupa resulta evidente por sí mismo que la Sentencia del Juez de lo Penal no ha sido objeto de tacha alguna en ningún momento, pues condenó a los cuatro acusados como pretendía el querellante. La absolución a que llega la segunda Sentencia, objeto único de este proceso, ha desencadenado la panoplia de reproches al abrigo de los tres derechos que se invocan en la demanda de amparo, única reacción jurisdiccionalmente posible contra la decisión judicial donde se comete el presunto agravio constitucional, cuya firmeza haciéndola inatacable por cualquier medio ordinario o extraordinario de impugnación, se produce automática e instantáneamente *ope legis*, por querer y decirlo así la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Queda claro que la invocación de los derechos que sirven de fundamento al amparo se ha hecho tan pronto como, una vez conocida la vulneración achacada a la Sentencia, hubo lugar para ello.

El tema conductor de la valoración de la prueba por el juzgador nos lleva de la mano a su encuadramiento en el sistema de recursos para cuya configuración se utilizan variadas modalidades y diversos tipos, entre ellas la apelación. Su naturaleza de medio de impugnación ordinario está fuera de debate e implica, con el llamado efecto devolutivo, que el Juez *ad quem* asuma la plena jurisdicción sobre el caso, en idéntica situación que el Juez a quo no sólo por lo que respecta a la subsunción de los hechos en la norma sino también para la determinación de tales hechos a través de la valoración de la prueba. En tal sentido hemos explicado muchas veces que —el recurso de apelación otorga plenas facultades al Juez o Tribunal Superior supraordenado *ad quem* para resolver cuantas cuestiones se planteen, sean de hecho o de Derecho; por tratarse de un re-

curso ordinario que permite un *novum iudicium* (por todas, STC 120/1994 que cita las SSTC 124/1983, 54/1985, 145/1987, 194/1990 y 21/1993).

En consecuencia, es tan posible como frecuente la disparidad de los Jueces y Tribunales de primera y segunda instancia, sistema por otra parte irreprochable desde una perspectiva constitucional como se ha visto, y en tal disyuntiva la propia lógica del sistema otorga prevalencia a la decisión de quien resuelve el recurso de apelación (STC 124/1983). En cambio, este Tribunal Constitucional, que no ejerce una tercera instancia ni tampoco funciones cassacionales, inherentes una y otras al juicio de legalidad privativo de la potestad de juzgar que la Constitución encomienda a los órganos del Poder Judicial, no tiene por qué revisar las razones en virtud de las cuales un órgano judicial da mayor credibilidad a un testimonio que a otro, puesto que la valoración de la prueba queda extramuros de la presunción de inocencia (STC 21/1993).

Una mirada retrospectiva nos permite contemplar que la querrela formulada contra los inspectores de la Caja obtuvo soluciones diferentes y aun opuestas en la vía judicial. El Juez de lo Penal condenó a los cuatro acusados como autores criminalmente responsables de un delito de descubrimiento y revelación de secretos, mientras que la Audiencia Provincial los absolvió. Esta disparidad sería perfectamente plausible, aun si hubiera conllevado la negación de los hechos por una distinta valoración de la prueba. Ahora bien, la segunda Sentencia respeta y asume el relato de lo sucedido que contiene la primera, sin poner en entredicho –por otra parte– su calificación jurídica, pero introduce en ese planteamiento un factor nuevo, la existencia de la causa de justificación con eficacia eximente que consiste en haber obrado en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo (art. 8.11, C.P.), cuyo respaldo se encuentra en el Estatuto de los Trabajadores, donde se permite incluso el registro personal del trabajador y de sus taquillas o efectos personales cuando sea necesario para proteger el patrimonio de la empresa (art. 18 E.T.).

norma cuya constitucionalidad nadie ha puesto en entredicho. No nos corresponde en estas circunstancias enjuiciar el mayor o menor acierto de cualquiera de las dos Sentencias (STC 71/1984). Ambas son razonables y ambas fueron razonadas, pero la lógica del sistema –como más arriba se indicó– da prevalencia a la dictada en apelación por la Audiencia Provincial, órgano supraordenado jurisdiccionalmente. No tendría sentido el régimen de recursos si pudiere ser de otra manera.

Por lo tanto, la protección penal de los derechos que son el trasfondo de todo delito, como «bien jurídico», base a su vez de la llamada antijuridicidad material, se presta en la misma medida cuando se condena y cuando se absuelve, siempre que no exista sombra alguna de arbitrariedad, como ocurre en este caso. Una vez que el interesado optó por la vía penal dejando aparcada la acción civil, más flexible, a ella y a sus reglas debe atenerse con todas sus consecuencias. En este ámbito la culpabilidad es un elemento inexcusable, sin que pueda darse nunca una responsabilidad objetiva o sin culpa. La Audiencia Provincial de Badajoz no ha menoscabado ni desconocido ninguno de los derechos fundamentales invocados por el querellante, habiendo actuado dentro de las coordenadas sustantivas y formales propias de este sector jurisdiccional y ello, en definitiva, priva al amparo del soporte necesario para prosperar.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don José Labrador Rodríguez.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 272/1994, de 17 de octubre

Recurso de amparo. Derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Registro de efectos personales de empleados. Procedimiento abreviado. Recurso apelación.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la sentencia dictada en apelación de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Badajoz de 6 de marzo de 1992 absolviendo al Director General y otros tres empleados de la Caja de Ahorros de Badajoz de la imputación del delito de descubrimiento y revelación de secretos en cuya virtud fueron condenados por sentencia del Juez de lo Penal número 2 de Badajoz, dictada con fecha 23 de diciembre de 1991, en procedimiento abreviado, seguido con motivo de la querrela interpuesta por el Director de la oficina principal de la entidad en Mérida, en cuanto los querrelados procedieron a registrar en su ausencia su mesa de despacho.

B) Antecedentes

El demandante en amparo considera que la sentencia impugnada no sólo no protege el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, sino que destruye la otorgada por el Juez Penal al anularse la sentencia condenatoria dictada por éste.

El Ministerio Fiscal considera que, en su caso, la lesión del derecho fundamental invocado se habría causado por las personas que efectuaron el registro de la mesa del recurrente en amparo, pudiendo en este supuesto accederse indirectamente a la vía de amparo, reservada únicamente para enjuiciar actos de los poderes públicos, de tal suerte

que sólo podría prosperar el mismo si el derecho fundamental hubiera sido desconocido por la Audiencia Provincial, lo que no ocurre, ya que este órgano sí bien reconoce que el registro ejecutado afectó al ámbito de la esfera de la intimidad personal, dicha invasión se produjo con cobertura legal, ya que la legislación laboral permite el registro del trabajador y sus taquillas y efectos personales cuando ello resulte preciso para proteger el patrimonio empresarial.

Igualmente señala que la circunstancia de no declarar punible una conducta no supone dejar desprotegido el derecho a la intimidad, que puede ser objeto de protección de otras vías como la civil, que tiene un carácter más amplio, ya que engloba la protección incluso frente a conductas meramente imprudentes.

El representante del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Badajoz considera que no ha habido vulneración del derecho fundamental invocado, sino únicamente una interpretación de preceptos legales de la que disiente el recurrente en amparo.

C) Fundamentos jurídicos

El recurso de amparo protege a todos los ciudadanos frente a las violaciones de los derechos y libertades comprendidos en su ámbito originados por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes.

En supuesto de lesión producida por ciudadanos ordinarios, únicamente quedaría abierta la vía judicial y sólo directamente a través de la reacción contra las resoluciones recaídas en esta vía, el amparo.

En relación con esta última posibilidad debe señalarse que no corresponde al Tribunal Constitucional revisar las actuaciones de los órganos judiciales, salvo que se desvien ostensiblemente de la racionalidad, incurriendo en arbitrariedad.

Sentado lo anterior debe considerarse, dada su naturaleza, que el recurso de apelación ámbito en el que se dicta la resolución recurrida otorga plenas facultades al juzgador superior para resolver cuantas cuestiones de hecho o de derecho se plantean, por tratarse de un recurso ordinario que permite un nuevo juicio en el que es perfectamente posible y hasta frecuente que se de lugar a la disparidad entre los órganos judiciales de diferentes instancias, sin que en modo alguno el Tribunal Constitucional deba constituirse en una tercera instancia, entrando en cuestiones de mera legalidad ordinaria.

Siendo, por tanto, correcto que el órgano superior conozca plenamente del asunto debe señalarse que en el supuesto que motiva el recurso de amparo la sentencia recurrida respeta la resolución fáctica de la sentencia apelada, sin ni siquiera discutir la calificación jurídica, limitándose únicamente a introducir una causa de justificación con eficacia eximente, como es haber obrado en el ejercicio de un deber legítimo o en el cumplimiento de un cargo, de tal suerte que la resolución por ella dada debe considerarse lógica y razonable, al igual que la recaída en primera instancia, si bien en función del vigente sistema de recursos debe perdurar la de la Audiencia Provincial como órgano supraordenado jurisdiccionalmente.

Por tanto se estima que la Audiencia Provincial no ha desconocido el derecho fundamental invocado al haber actuado dentro de las coordenadas formales y materiales de la jurisdicción penal.

Sentencia 322/1994, de 28 de noviembre. Recurso de amparo. Despidos nulos (BOE 28 diciembre 1994)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.804/93, interpuesto por doña Pilar Espinosa Sánchez y don Oscar Vilaplana Zapater, representados por la Procuradora doña Isabel Soberón García de Enterría y asistidos del Letrado don Rafael Senra Biedma, contra la Sentencia, de 11 de febrero de 1993, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y contra el Auto, de 1 de septiembre de 1992, del Juzgado de lo Social de Barcelona, confirmado por aquélla. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, representada por la Procuradora doña Concepción Albácar Rodríguez y asistida del Letrado don Manuel García Fernández. Ha sido Ponente el Presidente don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 18 de diciembre de 1994, doña Isabel Soberón García de Enterría, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de doña Pilar Espinosa Sánchez y don Oscar Vilaplana Zapater, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de febrero de 1993.

2. Los hechos que dan lugar a la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Los actores fueron despedidos por la empresa en que trabajaban el día 1 de junio de 1990, siendo sus despidos declarados nulos por Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 31 de enero de 1992, en unificación de doctrina.

b) Solicitada por los actores la ejecución de Sentencia el 17 de junio de 1992 (petición en la que se ratificaron el 19 de junio), se dictó por el Juzgado providencia por la que se requería a la empresa demandada a que readmitiese a los actores en su puesto de trabajo, con fecha 20 de junio de 1992.

c) La empresa recurrió en reposición dicha providencia, fundando su impugnación en que, al exigírsele que procediera a la readmisión de los actores en sus propios términos, le estaba siendo aplicable retroactivamente una norma restrictiva para sus derechos (la Ley de Procedimiento Laboral, Texto Articulado de 27 de abril de 1990, que entró en vigor el día 2 de julio de 1990). Por Auto de fecha 1 de septiembre de 1992 se resolvió por el Juzgado estimar el recurso, revocándose la providencia anterior y sustituyéndose la obligación de readmitir por la de abonar a los actores la indemnización señalada para el despido improcedente. Recurrido dicho Auto en suplicación, fue confirmado por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 11 de febrero de 1993, hoy impugnada.

d) Los interesados interpusieron recurso de amparo contra esta resolución, que fue inadmitido por estar aún pendiente recurso de casación en unificación de doctrina, la Sala Cuarta del Tribunal Su-

pramo, por su parte, dictó Sentencia con fecha 4 de noviembre de 1993 (notificada el 26 de noviembre) en la que desestimaba el recurso, por no darse la igualdad sustancial entre los supuestos de hecho de la Sentencia de instancia y la que se aportó como término de comparación.

3. Entienden los recurrentes que las resoluciones recurridas han supuesto una doble vulneración del derecho reconocido en el art. 24.1 C.E.

En primer lugar, consideran que se ha infringido el derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos. A su juicio, la interpretación efectuada en las resoluciones recurridas de las normas aplicadas, que concluyó en la inaplicación al caso de la L.P.L. de 1990, produjo un resultado lesivo para sus intereses, privándole de su derecho a que la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 31 de enero de 1992, que ordenaba la readmisión, sea ejecutada en sus propios términos. Añade que, en el caso presente, las razones empleadas por las resoluciones recurridas no son de legalidad ordinaria, sino de índole constitucional, ya que fueron invocados el art. 9.3 y 83 b) C.E., como motivo de inaplicación de la L.P.L. de 1990, por lo que compete a este Tribunal revisar la interpretación de tales preceptos constitucionales. A su juicio, en la L.P.L. de 1990 no existe ningún precepto para justificar la no ejecución en sus propios términos de la Sentencia del Tribunal Supremo.

En segundo lugar, considera que la aplicación retroactiva de la L.P.L. de 1990 no puede considerarse en realidad como una vulneración del art. 9.3 en relación al 83 b) C.E. Por el contrario, la norma que debió ser aplicada al caso presente es la L.P.L. de 1990, exponiendo al efecto diversos argumentos legales y jurisprudenciales, destacando la Disposición transitoria cuarta de la mencionada L.P.L. cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada. Sin embargo, en las resoluciones ahora impugnadas y sin cuestionar su constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional se ha considerado que tal Disposición transitoria, literalmente aplicada, atentaría a la prohibición de retroactividad del art. 9.3 C.E.

Por todo lo anterior, solicitan la anulación de las resoluciones recurridas, declarándose su derecho a que la Sentencia sea ejecutada en sus propios términos.

4. Por providencia de 14 de febrero de 1994 la Sección acordó admitir a trámite el presente recurso con los correspondientes efectos legales.

5. Por providencia de 18 de abril de 1994 la Sección acordó tener por personada a la «Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona», representada por la Procuradora doña Concepción Albácar Rodríguez, acusar recibo de las actuaciones solicitadas, y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de veinte días formularan las pertinentes alegaciones.

6. El 6 de mayo de 1994 presentó sus alegaciones el demandante de amparo, en las que venía a reiterar, en síntesis, los términos de su demanda.

7. El 13 de mayo de 1994 presentó sus alegaciones la «Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona» interesando en las mismas que el amparo no fuese concedido. Razona que la cuestión planteada en el recurso de amparo es de mera legalidad, pues por tal ha de entenderse la cuestión de la selección de la norma aplicable a un concreto litigio. Más en concreto, entiende que determinar cuál es el alcance de una Sentencia a efectos de su ejecución es igualmente competencia exclusiva de Jueces y Tribunales. Invoca al respecto las SSTC 58/1983 y 70/1983, además del ATC 69/1983. Igualmente entiende que la selección de la norma aplicable es una materia de estricta legalidad, excepto en lo que se refiere a que tal selección hubiese sido arbitraria, patentemente errónea o lesiva de un derecho fundamental protegido en el art. 24, tal como se reconocía en la STC 90/1990, y más recientemente las SSTC 358/1993, y 46/1994. A su juicio, el recurrente emplea tres argumentos básicos en su demanda: Que la ejecución prevista en la L.P.L. de 1990 es aplicable al caso presente, por cuanto que la Sentencia que declara la nulidad de los despidos es posterior a esta Ley. Que los efectos de la ejecución de la Sentencia de despido, de acuerdo con la Ley de 1990 se retrotraerían a los despidos producidos antes de su entrada en vigor. Por último, que estos despidos no pueden beneficiarse de la retroactividad que establece la Disposición transitoria segunda del Código Civil. Al respecto sostiene que la nueva Ley Procesal de 1990 no podía pretender la extensión retroactiva en el tiempo de sus aspectos materiales, y así ha de entenderse su Disposición transitoria cuarta, la cual declaraba válidas las actuaciones realizadas al amparo de la legislación anterior.

Concluye su escrito rebatiendo de manera puntual las distintas alegaciones efectuadas por el demandante en relación a la jurisprudencia ordinaria invocada por éste:

8. El 16 de mayo de 1994 registró sus alegaciones el Ministerio Fiscal, interesando que fuese desestimado el presente recurso. Considera que el argumento central esgrimido en la demanda de amparo -cual es el de que una vez declarado el despido nulo las consecuencias del mismo han de ser las previstas en la L.P.L. de 1990 y no en la anterior- se mueve en el plano de la mera legalidad ordinaria. El problema planteado es en realidad de interpretación de la norma jurídica en juego, y este Tribunal ha sostenido reiteradamente que tal tarea compete de manera exclusiva a los Jueces y Tribunales (SSTC 34/1993 y 41/1993), a pesar de que en alguna ocasión también este Tribunal ha declarado la observancia del principio *pro actione* en el ámbito de la ejecución de las Sentencias (SSTC 33/1987, 151/1993 y 194/1993).

Considera que ciertamente la Disposición adicional cuarta de la L.P.L. de 1990 permite la interpretación que pretende el demandante, pero ello no quiere decir que tal interpretación desborde el ámbito de la mera legalidad.

9. Por providencia de 24 de noviembre de 1994, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si las resoluciones recurridas han vulnerado el derecho reconocido en el art. 24.1 C.E. A juicio de los recurrentes, tal precepto habría quedado infringido, en síntesis, por haber sido desconocido el derecho a que las resoluciones judiciales sean ejecutadas en sus propios términos, lo cual, en este caso, debía haber llevado a ordenar su readmisión en sus puestos de trabajo, como ordenaba la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 31 de

enero de 1992, y no a sustituir tal readmisión por una indemnización económica. Razonan al efecto que la L.P.L. de 1990 no permitía tal sustitución siendo aquella norma la efectivamente aplicable al caso, sin que puedan admitirse las razones empleadas por los órganos judiciales para no acordar la mencionada readmisión.

2. En lo que se refiere al derecho a que las Sentencias sean ejecutadas en sus propios términos, que es el que se invoca de manera central en la demanda de amparo, es preciso recordar que, como este Tribunal ha afirmado ya en numerosas ocasiones, el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho a que las Sentencias sean ejecutadas en sus propios términos, de modo que desconoce el derecho fundamental el Juez que, por omisión, pasividad o defectuoso entendimiento se aparta, sin causa justificada, de lo previsto en el fallo que debe ejecutarse (SSTC 32/1982, 125/1987, 148/1989, 194/1993), puesto que, en definitiva, el derecho reconocido en el art. 24 C.E. se concreta en que se cumpla el fallo judicial, de modo que las resoluciones judiciales no se conviertan en meras declaraciones sin efectividad (SSTC 32/1982, 58/1993).

Ahora bien, como también este Tribunal ha tenido ocasión de afirmar, el art. 24 C.E. y la consagración constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva «no alcanza a cubrir las diferentes modalidades que pueda revestir la ejecución de una Sentencia, pues tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de la identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación» (STC 58/1983, fundamento jurídico 2°).

No se puede por lo tanto considerar que ordenar la ejecución de un fallo a través del equivalente pecuniario de lo que en él se dispone sea algo que pueda vulnerar, en sí mismo, el art. 24 C.E., pues el fallo se considera igualmente satisfecho, desde el punto de vista del derecho reconocido del mencionado precepto constitucional, a través de este medio alternativo de ejecución.

En el caso presente los órganos judiciales acordaron, en efecto, que el fallo de la Sentencia por despido nulo fuese ejecutada no con la readmisión de los trabajadores en sus puestos de trabajo, como expresamente se mandaba en la aludida Sentencia, sino a través de la indemnización alternativa que la Ley establecía para el caso de que el empresario se negase a la readmisión, como sucedió en este caso. Claro es, según se ha razonado, que tal decisión, de mera aplicación de la norma que el órgano judicial consideró en vigor, y que no resulta contraria al derecho reconocido en el art. 24.1 C.E. (STC 58/1983) no ha podido vulnerar, en sí misma, el mencionado precepto.

3. Ahora bien, los recurrentes cuestionan además, precisamente, que el órgano judicial hubiera acertado a la hora de seleccionar la normativa aplicable, entendiendo que el caso debía resolverse no de acuerdo con la que eligió el órgano judicial -la L.P.L. de 1980- sino con la L.P.L. de 1990, que era la norma efectivamente en vigor al momento de ejecutar la Sentencia de despido. A su juicio, no son admisibles los argumentos empleados por la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para llegar a esa conclusión.

La cuestión que ahora se ha de solventar no reside, pues, en si ha quedado vulnerado el derecho a que las Sentencias sean ejecutadas en sus propios términos, sino en si las decisiones judiciales que acordaron la ejecución de la Sentencia aludida vulneraron el art. 24.1 C.E. por basarse en una fundamentación que pueda considerarse lesiva del derecho reconocido en aquel precepto.

Como este Tribunal ha sostenido con reiteración, la selección de la normativa aplicable a un concreto supuesto de hecho es competencia que pertenece de manera exclusiva a los Jueces y Tribunales (art. 117.3 C.E.); es, sin duda, una materia de legalidad ordinaria y la posible infracción por la misma del art. 24.1 C.E. sólo existirá si tal selección es arbitraria, adolece de un error patente o supone un daño para un derecho fundamental distinto del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 23/1987, 50/1988, 211/1988, 90/1990, 88/1991, 219/1993, 359/1993, 46/1994, entre otras). Más en concreto, hay que afirmar que la determinación de si una norma está o no derogada, o de cómo deben interpretarse las disposiciones de Derecho transitorio, tampoco puede llegar a vulnerar el art. 24 C.E. si tal selección se hace de una manera suficientemente razonada y no arbitraria (STC 46/1994).

En el caso presente, es preciso subrayar que el despido de los demandantes y las correspondientes demandas tuvieron lugar en junio de 1990, esto es, antes de la fecha de entrada en vigor de la L.P.L. de 1990, pues ésta tuvo lugar el 2 de julio de 1990 (art. único, párrafo 2.º del Real Decreto Legislativo de 27 de abril de 1990). Tras diversos avatares, la resolución sobre la ejecución de Sentencia fue solicitada el 20 de junio de 1992, esto es, una vez en vigor la nueva L.P.L. El problema ante el que se encontraba el órgano judicial era, pues, habida cuenta de que el cambio normativo acaeció tras ser interpuesta la demanda y antes de recaer la Sentencia y ser solicitada su ejecución, el de qué Ley debía aplicarse para determinar los efectos del presente despido, si la anterior o la nueva, a la vista no sólo de lo dispuesto en el art. 83 b) C.E., sino también de la Disposición transitoria cuarta de la nueva Ley de Procedimiento Laboral, que disponía que ella debía ser aplicada «a las ejecuciones en trámite a su entrada en vigor». A pesar de esta dicción literal, los órganos judiciales que entendieron de este caso no interpretaron esta disposición en el sentido de entender que procedía ejecutar las Sentencias de despido nulo con la readmisión obligatoria del despedido —como disponía el nuevo art. 279.1 b) L.P.L.—, sino de acuerdo con la Ley anterior, esto es, posibilitando al empresario, ante su negativa de readmitir al trabajador despedido, sustituir la

readmisión por una indemnización económica. Para alcanzar tal conclusión, en la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en concreto, se hizo un minucioso análisis de cómo debía interpretarse el alcance de la aludida Disposición transitoria, concluyendo en particular que, habiéndose producido el despido bajo la Ley anterior, debían ser aplicadas al mismo las consecuencias materiales que preveía la Ley que estaba en vigor en ese momento, bien entendido que las consecuencias concretas de una declaración de despido habrían de entenderse, a su juicio, de carácter material y no procesal, por lo que a ese concreto respecto, no podría aplicarse en su literalidad lo dispuesto en la Disposición transitoria cuarta L.P.L.

En síntesis, los órganos judiciales hicieron una valoración precisa y motivada sobre cuál era el Derecho aplicable al caso concreto, y el eventual error que se hubiera podido cometer al respecto se contraería en todo caso al ámbito de la legalidad ordinaria, sin que este Tribunal pueda, como si de una tercera instancia se tratase, corregir las interpretaciones fundadas en Derecho que de la legalidad ordinaria y más en concreto, de la aplicación de las reglas de derecho transitorio, efectuaron los órganos judiciales.

Lo anteriormente expuesto basta para concluir que no se han producido las vulneraciones constitucionales denunciadas, debiendo, por tanto, desestimarse el presente recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 322/1994, de 28 de noviembre

Recurso de amparo. Despido nulo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos. Ejecución de la Sentencia.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo contra la sentencia de 11 de febrero de 1993, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y contra el Auto de 1 de septiembre de 1992, del Juzgado de lo Social de Barcelona para que readmitieran a los recurrentes en amparo a su puesto de trabajo con efectos de 20 de junio de 1992, en atención a que el despido de los mismos, en fecha 1 de junio de 1990, fue declarado nulo por sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. El referido Auto sustituyó la obligación de readmitir por la de abonar a los actores la indemnización señalada para el despido improcedente.

B) Antecedentes

La parte recurrente entiende que se ha infringido el derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos, con desconocimiento igualmente de la norma aplicable al concreto litigio.

La Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona interesa la desestimación del recurso por considerar que se trataba de una cuestión de mera legalidad, al discutirse únicamente la selección de la norma aplicable al proceso, considerando que la determinación del alcance de la sentencia a efectos de ejecución corresponde a Jueces y Tribunales.

El Ministerio Fiscal solicita la desestimación del recurso considerando que el debate suscitado se mueve en el plano de la legalidad ordinaria, ya que se trata de la mera interpretación de una norma procesal.

C) Fundamentos jurídicos

El derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho a que las sentencias sean ejecutadas en sus propios términos, de tal suerte que desconoce el citado derecho fundamental el juez que por omisión, pasividad o defectuoso entendimiento se aparte, sin causa legítima, de lo previsto en el fallo que debe ejecutarse.

No obstante lo anterior, tal derecho no alcanza a cubrir las diferentes modalidades de ejecución de las sentencias, por lo que es lícita la ejecución en la que por razones justificadas se sustituye lo estatuido en el fallo por su equivalente pecuniario o de otro tipo.

Por otra parte la alusión a una fundamentación que pudiera resultar lesiva para el derecho a la tutela judicial efectiva, tendría únicamente relevancia constitucional si fuera arbitraria. En el supuesto presente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recurrida en amparo, contiene un minucioso análisis de la normativa a aplicar al caso de referencia, sin que el eventual error que hubiera podido cometerse traspasase el plano de la legalidad ordinaria.

**Sentencia 43/1995, de 13 de febrero. Recurso de amparo.
Autos de secuestro. Errores de los órganos judiciales
(BOE 18 marzo 1995)**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 909/93, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Pablo Oterino Menéndez, en nombre y representación de la Caja de Ahorros Provincial de Guadalajara, asistido del Letrado don Félix Pérez Rodríguez, contra la providencia de 25 de febrero de 1993, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 9 de Madrid, que inadmitió a trámite el recurso de reposición formulado contra el Auto de ese mismo Juzgado, de 10 de febrero de 1993, recaído en incidente de ejecución de autos de secuestro. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal en fecha 26 de marzo de 1993, el Procurador de los Tribunales don Pablo Oterino Menéndez, en nombre y representación de la Caja de Ahorros Provincial de Guadalajara, interpuso recurso de amparo contra la providencia de 25 de febrero de 1993, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Madrid, que inadmitió a trámite el recurso de reposición formulado contra Auto de ese mismo Juzgado, de 10 de febrero de 1993, recaído en incidente planteado en ejecución de autos de secuestro.

2. Los hechos en que se basa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) En autos de secuestro, en fase de ejecución, se dictó Auto por el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de los de Madrid, en fecha 10 de febrero de 1993, por el cual se fijaba una determinada cantidad en concepto de liquidación de intereses, dimanante del expresado proceso, a pagar por la condenada y actual recurrente en amparo a favor del Banco Hipotecario. En la parte dispositiva de la mencionada resolución se advertía que contra la misma cabía interponer recurso de reposición ante ese mismo Juzgado en el plazo de tres días.

b) Siguiendo la indicación que se hacía en el referido Auto, se presentó por la recurrente en amparo escrito mediante el cual interponía recurso de reposición en fecha 19 de febrero de 1993.

El día 25 de febrero de 1993 el Juzgado dictó providencia (objeto del recurso de amparo) en la que disponía no haber lugar a tener por interpuesto el recurso de reposición, habida cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 942 L.E.C., contra dicho Auto cabe recurso de apelación en un sólo efecto. Asimismo, se indicaba: «contra esta providencia no cabe recurso alguno».

Fese a la anterior advertencia, el recurrente presentó, en fecha 2 de marzo de 1993, escrito mediante el cual instaba la nulidad de la providencia indicada, invocando la vulneración del art. 24.1 C.E. como consecuencia de la inadmisión del recurso indicado, toda vez que se causaba indefensión a la parte con la inicial indicación errónea del recurso procedente y su inadmisión a trámite posterior.

Al anterior escrito recayó nueva providencia, de 15 de marzo de 1993, en la que se expresa que lo acaecido ha sido un «error material» que no pudo causar indefensión a la parte por estar asistida de Letrado que debía conocer el recurso que era procedente.

Con base en los anteriores hechos, la demandante de amparo solicita de este Tribunal se dicte Sentencia por la que, estimando el amparo pedido, se declare la nulidad de la notificación del Auto de 10 de febrero de 1993 y de la providencia de 25 de febrero de 1993, resoluciones, ambas, del Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Madrid, recaídas en autos de secuestro núm. 677/93, y, en consecuencia, también de la providencia de 15 de marzo de 1993 y de todas las demás resoluciones que se dicten y traigan causa de la notificación y providencia anteriores, reconociendo el derecho de la parte recurrente a que se le notifique nuevamente el Auto de 10 de febrero de 1993, con cumplimiento correcto de lo determinado en el art. 284.4 L.O.P.J., dando efectiva posibilidad a la parte a interponer recurso procedente contra el citado Auto, conforme se ha intentado sin éxito en este procedimiento.

Alega la actora la vulneración del derecho a obtener tutela judicial efectiva sin indefensión que consagra el art. 24.1 C.E. Asimismo, alega la doctrina constitucional recogida, entre otras, en la STC 92/1990, que establece la necesidad de interpretar los requisitos legales atinentes a los recursos en el sentido más favorable a su acceso y sin efectuar entendimientos meramente formalistas o de carácter enervante. Con la notificación que se efectuó del Auto de 10 de febrero de 1993 se produjo a la parte indefensión, ya que se la indujo a error sobre el recurso procedente; incluso la providencia posterior, de 15 de marzo, reconoce que se ha producido un error material, y no se trata en este caso de que se haya omitido la advertencia sobre recursos que establece el art. 248.4 de la L.O.P.J., sino de que la advertencia es errónea y, a su vez, provoca un error en la parte acerca del recurso procedente. Sin embargo, lo que ésta ha dejado claro inequívocamente es su voluntad de interponer recurso contra el Auto de 10 de febrero de 1993. La indicación de un recurso «añade» tiene la finalidad de indicar las vías de defensa al justiciable contra una determinada resolución; así pues, cuando la indicación no es correcta, como ha sucedido en el presente caso, es evidente que no se han logrado los objetivos que perseguía y que incurre en defectos de forma que, con arreglo al art. 240 L.O.P.J., la hacen nula de pleno derecho. En este sentido se cita la STC 207/1991, que se pronuncia en supuesto de error similar, si bien respecto de apelación, otorgando el amparo pedido. En este caso, en fin, el órgano judicial ha convertido su propio error en un obstáculo insalvable del acceso al recurso, actuación contraria al art. 24.1 C.E., a tenor de la doctrina constitucional (STC 62/1989, 213/1990 y 177/1991).

3. Por providencia de fecha 7 de marzo de 1994, la Sección Cuarta (Sala Segunda) de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo promovida y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la L.O.T.C., requerir atentamente al Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Madrid para que, en plazo que no exceda de diez días, remita a este Tribunal certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones correspondientes a los autos de secuestro núm.

677/83, en los que recayó el Auto de 10 de febrero de 1993 y providencia de 25 de febrero de 1993; interesándose al propio tiempo se emplaza a cuantos han sido parte en el mencionado procedimiento para que, en el plazo de diez días, puedan comparecer en el proceso constitucional; y todo ello condicionado a que en el plazo de diez días el Procurador actuante acredite la representación del recurrente que dice ostentar.

4. Acreditada la mencionada representación, por providencia de 23 de junio de 1994, la Sección acuerda acusar recibo de las actuaciones remitidas y dar vista de las mismas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que en plazo común de veinte días presenten las alegaciones que estimen convenientes.

5. En fecha 26 de julio de 1994, se recibe el escrito de alegaciones del recurrente en amparo. En ellas reitera todas y cada una de las manifestaciones que se contienen en su recurso de amparo y termina suplicando se dicte Sentencia conforme al suplico del mismo.

6. En fecha 12 de septiembre de 1994 se recibe el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. En él comienza el Ministerio Público por dar por reproducidos los hechos que constan en la demanda de amparo en lo que no se opongan a las presentes alegaciones, para, a continuación y por lo que respecta al fondo de la queja del recurso, alegar, en síntesis, lo siguiente: la actora denuncia que la resolución impugnada vulnera el art. 24.1 C.E. porque inadmite un recurso de reposición interpuesto de acuerdo con la indicación equivocada que hacía el Juzgado en el Auto que se iba a recurrir. Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que el órgano judicial no puede ignorar, en el supuesto de inadmisibilidad de los recursos, si el recurrente obró con la diligencia debida o si fue de alguna manera inducido a adoptar una conducta errónea o equivocada por el propio órgano judicial; es necesario, por tanto, atender a las circunstancias particulares de cada caso y, en concreto, a la instrucción de recursos que se dio teniendo en cuenta que los errores de los órganos judiciales no deben producir efectos negativos en la esfera del ciudadano; que los errores o defectos en la instrucción de recursos pueden ser salvados por el propio interesado, al cual, cuando está asistido de Letrado, puede ser imputable en parte no desdeñable el resultado de la inadmisión; y, por último, que también deben ponderarse las circunstancias concretas en que se produjo la concreta y equivocada instrucción de recursos para determinar si ello pudo inducir razonablemente a error a la parte, distinguiendo entre la mera omisión de la indicación de recursos de aquélla en la que se da una información o instrucción errónea. En suma, tal y como se recoge en la STC 107/1987, los efectos negativos para los ciudadanos, a causa de los errores judiciales en la instrucción de recursos, carecen de relevancia constitucional cuando el error sea también imputable a la negligencia de la parte, cuya apreciación habrá de tomar en consideración la muy diferente situación en la que se encuentra quien interviene en un proceso sin especiales conocimientos jurídicos y sin asistencia letrada, y quien, por el contrario, acude a él a través de las personas peritas en Derecho, capaces por ello de percibir el error en el que se ha incurrido al hacer la instrucción de recursos. La aplicación de esta doctrina al supuesto concreto del presente recurso—continúa el Ministerio Fiscal— obliga a ponderar la situación del recurrente, las circunstancias concretas en que se produjo la equivocación, y si esta última tenía entidad suficiente para inducir a error a la parte, así como si el recurrente actuó con la diligencia debida o no y la entidad de su falta de diligencia. Pues bien, partiendo de que el órgano judicial señaló en el Auto que el recurso que procedía contra el mismo era el de reposición, y la parte, asistida de Letrado, dedujo este recurso,

que fue inadmitido porque el procedente era el recurso de apelación en un solo efecto de acuerdo con el art. 942 L.E.C., las circunstancias a ponderar en este supuesto son: que la parte recurrente era el Banco Hipotecario de España y la Caja de Ahorros de Guadalajara, asistidas de Letrado; que el procedimiento seguido por el Juzgado constituye un caso normal en los contentiosos derivados de la prestación de servicios de dicho organismo, por lo que existe una experiencia notable en los trámites procesales de esta clase de procedimientos; y que el precepto aplicable (art. 942 L.E.C.) es claro, no creaba dudas en cuanto a su concreción y aplicabilidad y bastaba simplemente consultarlo para averiguar la realidad del error, por lo que cualquier persona técnica en Derecho podía normalmente percibirlo sin ser necesaria una diligencia excesiva y extremada para ello y sin que la equivocación del juzgador, en este caso concreto, atendidas dichas circunstancias, pudiera razonablemente inducir a error a la parte asistida de Letrado. Por tanto, se ha de concluir—según el Ministerio Fiscal— que aunque el órgano judicial ha infringido la normativa procesal, esa infracción no tiene entidad para salvar y hacer desaparecer la responsabilidad de la recurrente, a quien es achacable la interposición defectuosa del recurso debido a su falta de diligencia, que no se puede menospreciar ni minimizar porque tiene entidad bastante, atendidas las circunstancias señaladas, para imputar a la misma el efecto negativo que la pérdida del recurso ha producido. Por todo ello, el Ministerio Fiscal interesa la desestimación del amparo solicitado por no vulnerar la resolución judicial impugnada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

7. Por providencia de fecha 9 de febrero de 1995, se señaló para la deliberación y votación de esta Sentencia el día 13 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la providencia de fecha 25 de febrero de 1993 del Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Madrid, que inadmitió al recurso de reposición formulado por la recurrente en amparo contra el Auto dictado por ese mismo Juzgado, en fecha 10 de febrero del mismo año, en incidente planteado en ejecución de procedimiento de secuestro. La pretensión de amparo se circunscribe, en suma, a la lesión del derecho a obtener tutela judicial efectiva (ex art. 24.1 C.E.), en su vertiente de acceso a los recursos legalmente previstos, que la actora reprocha a la citada resolución judicial (así como a la posterior providencia de 15 de marzo de 1993 que la confirma), porque se le ha impedido la formulación y el acceso al recurso legalmente previsto—en este caso, el de apelación—por haber interpuesto uno improcedente—el de reposición—que fue, no obstante, el expresamente indicado como correcto por el órgano judicial en el Auto que se intentaba recurrir.

La cuestión planteada se sitúa, pues, en el ámbito de la indicación errónea de recursos por parte del órgano judicial, materia sobre la que ya se ha pronunciado este Tribunal en ocasiones anteriores. Comenzaremos, por tanto, a analizar brevemente tal doctrina en los aspectos que ahora, y por relación al supuesto planteado, conviene destacar.

2. Así, ante todo, se han de diferenciar los casos en que el órgano judicial omite toda indicación acerca de los recursos procedentes de aquellos otros supuestos—como el que ahora se examina—en que no se trata de omisión judicial, sino de una indicación errónea o equivocada del recurso que se ha de formular contra la correspondiente resolución. Conforme se señala en la STC

107/1987, a la instrucción o información errónea acerca de los recursos ... «ha de darse mayor alcance que a la simple omisión, en cuanto que es susceptible de inducir a un error a la parte litigante, error que hay que considerar como excusable, dada la autoridad que necesariamente ha de merecer la decisión judicial».

Ahora bien, se razona asimismo, en la mencionada STC 107/1987 (recogiendo doctrina anterior, de la que son exponente las SSTC 43/1983, 70/1984 y 172/1985) que ... «si bien los errores de los órganos judiciales no deben producir efectos negativos en la esfera jurídica del ciudadano, esos efectos carecerán de relevancia desde el punto de vista del amparo constitucional cuando el error sea también imputable a la negligencia de la parte, cuya apreciación habrá de tomar en consideración la muy diferente situación en la que se encuentra quien interviene en un proceso sin especiales conocimientos jurídicos y sin asistencia letrada y quien, por el contrario, acude a él a través de peritos en Derecho capaces, por ello, de percibir el error en que se ha incurrido al formular la instrucción de recursos».

A la luz de la doctrina expuesta, serán las circunstancias concretas que concurren en el supuesto planteado las que deberán analizarse para determinar si, partiendo de aquella indicación errónea judicial, la parte pudo razonablemente salvar la equivocación y actuar correctamente desde la perspectiva procesal o, por el contrario, aquel error era insalvable y a él no contribuyó su propia negligencia, de forma que merezca el amparo que a través de este proceso constitucional solicita.

3. No se discute en este caso, y según lo expuesto, la equivocación o error en la indicación judicial, que resulta, por tanto, un primer dato fáctico a considerar; como también lo es la efectiva asistencia letrada de la parte recurrente. Pero éstas no son las dos únicas circunstancias concurrentes en la causa. Ha de examinarse también en qué consistió concretamente la equivocación del juzgador y cuál fue la concreta actuación de la parte.

En el primer aspecto cobra especial relevancia que el error del órgano judicial no versó sobre la inexistencia de recurso alguno contra la resolución dictada, sino en la instrucción de que contra la misma era procedente la interposición de un determinado recurso: el de reposición. Se resalta tal hecho porque, así como la indicación acerca de la inexistencia de recurso alguno contra el Auto constituye mención que, razonablemente, no debe pasar inadvertida para persona que sea técnica en Derecho, la instrucción acerca de la procedencia de un determinado recurso no constituye dato que deba llamar especialmente la atención, ni incluso a aquel que posea conocimientos jurídicos. Pero, además, a lo anterior ha de añadirse en este supuesto la naturaleza específica del recurso indicado erróneamente como procedente, así como de aquel que lo era en realidad. El órgano judicial indicó como correcto un recurso que, salvo los supuestos especialmente previstos en la Ley procesal civil, no veda el acceso al recurso de apelación ulterior, sino, antes bien, constituye precedente del mismo (arts. 380 y ss. L.E.C.). Quiere decirse con ello que la asistencia letrada de la parte pudo razonablemente pensar que la formulación del recurso de reposición que se le indicaba como correcto no impedía, sino, antes bien, constituía trámite previo a la ulterior revisión de la cuestión en segunda instancia. Frente a ello, la específica previsión sobre el acceso directo al recurso de apelación, que recoge el art. 942 L.E.C. y al que —una vez advertido el error— alude el órgano judicial, no es suficiente para contrarrestar la errónea indicación, pues ambos recursos no son, por lo expuesto, necesariamente excluyentes entre

si en todo caso; y a estos efectos se ha de apreciar como determinante la autoridad y confianza que inspira lógicamente el pronunciamiento judicial.

En el segundo de los aspectos a considerar, esto es, el relativo al proceder de la recurrente, de lo actuado se desprende que ésta no actuó de forma indolente, sino que, por el contrario, dejó patente su voluntad de recurrir la resolución, formuló el recurso de reposición que se le indicaba como correcto y lo verificó en el breve plazo de tiempo previsto para el mismo en la Ley procesal, e, incluso, el examen del escrito de interposición del recurso permite constatar que la forma y contenido de tal escrito responden más a las características propias de un recurso de apelación que a la simple cita de la disposición o disposiciones legales infringidas que exige el art. 377 L.E.C. y suslen acompañar al de reposición judicialmente indicado como correcto. Lo que, por otro lado, ha de llevarnos a la consideración de que, manifestada expresamente la voluntad de recurrir la resolución dentro del plazo legalmente previsto para cualquiera de los dos recursos, y contando en su formulación con los requisitos procesales necesarios, advertido el error por el órgano judicial y entendiendo aquél que la resolución era susceptible de ser revisada en segunda instancia, nada habría impedido al mismo subsanar la equivocación cometida bien dando de oficio la tramitación que correspondía al escrito presentado, bien otorgando a la parte esa posibilidad de reparar el error inducido por su propia advertencia.

4. En consecuencia, tanto por la naturaleza del error judicial, como por la forma en que se verificó la actuación procesal de la parte, no procede en este supuesto imputar a su negligencia la equivocación producida; y ésta, en todo caso, no habrá de traer consecuencias negativas en su esfera jurídica, como lo es la exclusión de toda revisión ulterior de la resolución judicial a que se ha visto avocada, cuando lo cierto es que legalmente se prevé lo contrario; esto es, la revisión por otro órgano judicial de lo inicialmente resuelto por el de instancia. La reparación del derecho fundamental vulnerado —que no es otro que el de acceso al recurso legalmente previsto— exige, pues, la retroacción de actuaciones solicitada por la recurrente, a fin de que ésta pueda interponer, con los requisitos procesales a que haya lugar, el recurso de apelación del que indebidamente fue privada.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia:

1.º Anular las providencias dictadas por el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Madrid, de fechas 25 de febrero y 15 de marzo de 1993, en la ejecución de los autos de secuestro núm. 677/83.

2.º Reconocer el derecho de la recurrente a interponer el recurso de apelación previsto contra el Auto de 10 de febrero de 1993, dictado por dicho Juzgado, previo cumplimiento de los requisitos y dentro del plazo legalmente establecido, cuyo cómputo se iniciará a partir del día siguiente a la notificación de la presente Sentencia.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 43/1995, de 13 de febrero

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Derecho al recurso. Indicación errónea del recurso.

Recurso de reposición. Inadmisión.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso interpuesto, en representación de la Caja de Ahorros Provincial de Guadalajara, contra la providencia de 25 de febrero de 1993, del Juzgado de Primera Instancia número 9 de Madrid, que inadmitió a trámite el recurso de reposición formulado contra el Auto del mismo Juzgado de fecha 10 de febrero de 1993, recaído en incidente de ejecución de autos de secuestro, de conformidad con lo establecido en la parte dispositiva del mismo, en la que se advertía de la posibilidad de interponer el referido recurso en el plazo de tres días.

B) Antecedentes

La Caja de Ahorros Provincial de Guadalajara, recurrente en amparo, entendió violado el derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia de la referida inadmisión, considerando que la causa de la misma fue producida por la errónea indicación por parte del órgano jurisdiccional del recurso precedente, entendiéndose relevante para que se hubiere producido la admisión la manifestación efectuada de la intención de recurrir la resolución judicial impugnada, sin que procediera la aplicación de criterios excesivamente formalistas, so pena de violar el derecho fundamental invocado al no aplicarse la interpretación más favorable a la admisión del recurso.

El Ministerio Fiscal recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional que establece que el órgano judicial no puede ignorar en el supuesto de inadmisión de los recursos, si el recurrente actuó con la debida diligencia, si fue inducido a adoptar una conducta errónea por el propio órgano judicial, así como la ponderación de las circunstancias de la parte afectada; entre las que habrá de tomarse en consideración su posible negligencia, e igualmente la

circunstancia de intervenir en el proceso con o sin la asistencia de personas peritas en Derecho que puedan percibir los errores en que se haya podido incurrir. A la vista de lo anterior, aunque reconoce que el órgano judicial ha infringido la normativa procesal, dicha infracción no tiene entidad para hacer desaparecer la responsabilidad del recurrente en la defectuosa interposición del recurso y por tanto para considerar lesionado el derecho fundamental invocado.

C) Fundamentos jurídicos

Señala el Tribunal Constitucional que los errores de los órganos judiciales no deben producir efectos negativos a los ciudadanos, si bien éstos no tendrán relevancia constitucional a efectos de amparo cuando concurra negligencia de la parte afectada, para cuya apreciación deberán tomarse en consideración las circunstancias de la parte y el asesoramiento de la misma por personas peritas en Derecho, así como la circunstancia de ser el error producido, bien por una información errónea, bien por una simple omisión caso este último de menor alcance.

En el caso que nos ocupa versando el error sobre la indicación errónea del recurso precedente, que en este caso se trata de un recurso que no veda la apelación ulterior, sino que normalmente se configura como un presupuesto del mismo, razonablemente incluso persona perita en Derecho podía pensar que la interposición del recurso constituía un trámite en su caso del recurso ulterior, siendo de tener en cuenta además que el recurrente no actuó falto de diligencia, ya que manifestó su voluntad de recurrir e interpuso el recurso en plazo, conforme a los requisitos procesales de aplicación, de tal suerte que admitido el error por el órgano judicial éste debió subsanar el mismo, violando al no hacerlo el derecho a la tutela judicial efectiva.

Sentencia 46/1995, de 14 de febrero.
Recurso de amparo. Préstamo hipotecario.
Tercería de dominio. Procedimiento judicial sumario
(BOE 18 de marzo 1995) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 810/93, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Rosalía Rosique Samper, en nombre y representación de doña Isabel Libre Bombardo y don Agustín Alcaraz Herrero, asistidos del Letrado don Pedro Raja Montserrat, contra las Sentencias dictadas, en fecha 28 de febrero de 1989, por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa, y, el día 18 de junio de 1991, por la Audiencia Provincial de Barcelona, así como contra el Auto de 21 de enero de 1993, de la Sala Primera del Tribunal Supremo, dimanantes de autos sobre tercería de dominio. Han comparecido el Ministerio Fiscal, don Jaime Capdevilla Martínez, representado por el Procurador don Saturnino Estévez Rodríguez y asistido del Letrado don Francisco Royo Coma, y la Caja de Ahorros de Cataluña, representada por el Procurador don Enrique Sorribes Torra y defendida por el Letrado don José María Cañadell Herranz. Ha sido Ponente don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 18 de marzo de 1993, procedente del Juzgado de Guardia, la Procuradora de los Tribunales doña Rosalía Rosique Samper, en nombre y representación de don Agustín Alcaraz Herrero y doña Isabel Libre Bombardo, interpuso recurso de amparo contra las Sentencias dictadas, en fecha 28 de febrero de 1989, por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa y, el día 18 de junio de 1991, por la Audiencia Provincial de Barcelona, así como contra el Auto, de 21 de enero de 1993, de la Sala Primera del Tribunal Supremo.

2. Los hechos en que se basa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

A) Los actuales recurrentes en amparo suscribieron en fecha 30 de julio de 1981 contrato de compraventa de vivienda unifamiliar y parcela con la Entidad «Promociones San Llorens, S.A.», por el precio de 10.500.000 pesetas. En fecha 15 de julio de 1982, la citada entidad suscribió, respecto de la referida finca, contrato de préstamo hipotecario por importe de 6.000.000 pesetas. La Caja de Ahorros de Cataluña instó, en fecha 5 de noviembre de 1985, ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Barcelona, procedimiento judicial sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria con el núm. 1.206/85 contra la Entidad «Promociones San Llorens, S.A.», en relación del préstamo hipotecario, mas ignorando en todo momento la condición de titulares de la finca de los actuales recurrentes en amparo. El Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Barcelona dictó Auto de adjudicación de la finca en favor de tercera persona en fecha 15 de septiembre de 1986.

B) En febrero de 1988, los recurrentes formulan querrela criminal contra la Entidad «Promociones San Llorens, S.A.», por los pre-

suntos delitos de falsedad en documento público y estafa. La querrela fue admitida a trámite por el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Tarrasa y se encuentra pendiente de resolución firme.

C) En fecha 12 de mayo de 1988 se presenta por los actuales recurrentes demanda de tercería de dominio contra la Entidad «Promociones San Llorens, S.A.», Caja de Ahorros de Cataluña y el adjudicatario de la finca al que antes se hizo referencia, que fue tramitado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa con el núm. de procedimiento 303/88, y en el que se ordenó la suspensión del procedimiento hipotecario en el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Barcelona. El Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa dictó Sentencia en los autos de tercería de dominio, en fecha 28 de febrero de 1989, por la que desestimó dicha demanda.

Recurrida en apelación la anterior Sentencia, la Audiencia Provincial de Barcelona confirmó la misma mediante Sentencia de 18 de junio de 1991, por la que, desestimando el recurso, confirmó la Sentencia de instancia.

Interpuesto recurso de casación, la Sala Primera del Tribunal Supremo dictó Auto de inadmisión del recurso en fecha 21 de enero de 1993. Dicho Auto se afirma notificado en fecha 22 de febrero de 1993.

Con base en los anteriores hechos, los demandantes de amparo suplican de este Tribunal se dicte Sentencia por la que, otorgando el amparo pedido, se declare la nulidad de las Sentencias dictadas, en fechas 28 de febrero de 1989 y 18 de junio de 1991, por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa y la Audiencia Provincial de Barcelona, respectivamente, así como del Auto dictado por el Tribunal Supremo que inadmitió el recurso de casación formulado contra las anteriores resoluciones.

La demanda de amparo se dirige contra las dos Sentencias recaídas en el procedimiento de tercería de dominio, de instancia y de apelación, así como contra el Auto dictado por la Sala Primera del Tribunal Supremo que inadmitió el recurso de casación interpuesto contra las dos anteriores. Entienden los actores que se ha vulnerado el derecho fundamental a obtener tutela judicial efectiva sin indefensión que consagra el art. 24.1 C.E. desde diferentes perspectivas. Así, en primer término, a las Sentencias recaídas en la tercería, tanto en instancia como en apelación, admitiendo y reconociendo que la demanda debió en su día inadmitirse por la causa prevista en el art. 1.533 L.E.C., ésta se admitió, y se tramitó todo el proceso, para luego no entrar a examinar la cuestión de fondo discutida y desestimar la demanda por causa de este mismo motivo de inadmisión. También, porque se han impuesto las costas procesales a los actuales recurrentes en amparo cuando, a su juicio, el error inicial fue cometido por el propio Juzgado al admitir a trámite la demanda y luego desestimarla, por lo que no debió imputarse a los mismos tal error mediante la imposición repetida de las costas procesales.

Por otro lado, la lesión constitucional se imputa al Auto de inadmisión dictado por el Tribunal Supremo. Y ello, por diferentes moti-

(1) Corrección de errores BOE 13 junio 1995.

vos; primero, porque dicha resolución inadmite el recurso aplicando la causa prevista en el art. 1.710.1.3.º, inciso primero, de la L.E.C., tras la reforma operada por Ley 10/1992, de 30 de abril, aplicable, según el Tribunal Supremo, en virtud de la Disposición transitoria segunda de dicha Ley, esto es, se aplica como causa de inadmisión del recurso la carencia manifiesta de fundamento de éste por no combatirse ni discutirse en el mismo la norma aplicada en la Sentencia, que era el art. 1.533 L.E.C. Con ello, continúan los actores, la resolución es contradictoria y carece de base razonable, porque los recurrentes en amparo no han entendido nunca infringido tal precepto, sino, por el contrario, bien planteada la demanda. Por el contrario, el Tribunal Supremo, en lugar de decretar la nulidad de lo actuado, si entendía que tal precepto fue infringido y no debió admitirse a trámite la demanda, y, sin dar posibilidad a la parte de subsanar este defecto, inadmite nuevamente de plano el recurso sin que la parte pueda alegar o discutir lo que desde el inicio no fue sino error del juzgador, en el supuesto de que la aplicación de tal precepto (art. 1.533.2.º L.E.C.) fuese correcta. Pero, además, esta causa de inadmisión del recurso aparece recogida en una Ley posterior al momento de presentación del recurso, y, finalmente, la aplicación de la nueva causa de inadmisión se verifica sin dar siquiera la oportunidad a la parte de hacer alegaciones al respecto (posibilidad legalmente prevista en tal precepto), poniendo de manifiesto la causa de inadmisión de carácter previo a su aplicación, conforme previene el propio art. 1.710 L.E.C., tras la reforma. Finalmente, se imponen también las costas procesales de la casación, que son improcedentes por las mismas razones que en la instancia y apelación.

3. Por providencia de 29 de marzo de 1993, la Sección Segunda (Sala Primera) de esta Tribunal acuerda, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conceder un plazo de diez días a la Procuradora señora Rosique Samper, a fin de que en dicho término presente el poder que acredita su representación, que dice acompañar con la demanda, sin que aparezca unido a la misma.

4. Por providencia de 28 de enero de 1994, la Sección acuerda tener por aportado el poder de representación solicitado y, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a los solicitantes del amparo para que dentro de dicho término aleguen lo que estimen pertinente en relación con la posible existencia del siguiente motivo de inadmisión: carecer la demanda de contenido que justifique una decisión sobre su fondo por parte de este Tribunal Constitucional, de conformidad con lo prevenido en el art. 50.1 c) LOTC.

5. En fecha 22 de febrero de 1994 se diligencia la recepción de los escritos de alegaciones del Ministerio Fiscal y de los recurrentes. Estos últimos manifiestan que, además de reiterar cuanto expusieron en su demanda de amparo inicial, el fondo de su queja se circunscribe a que, una vez admitida la tercera de dominio por el Juzgado de Primera Instancia y practicada toda la prueba en forma, no resulta razonable y, desde luego, se lesiona el derecho a obtener tutela judicial efectiva si se desestima la demanda por una causa de inadmisibilidad inicial, solicitando, al fin, la admisión y estimación del amparo formulado. El Ministerio Público, tras reseñar los antecedentes de hecho esenciales a considerar, alega que, en primer lugar, la tutela judicial efectiva no sufre la menor vulneración por el hecho de que se inadmita una demanda, denuncia o querrela; porque dicho derecho no alcanza al fondo de la cuestión planteada por una acción cuando el ejercicio de ésta es improcedente o se realiza en tiempo o forma no ajustados a lo dispuesto por las leyes; y esto, no otra cosa, es lo que ha sucedido en el supuesto que se examina. Se trata, como se expone en la Sentencia de la Audiencia, de una desestimación por concurrir una causa de inadmisión de la demanda; y tal decisión, adoptada en el fallo de la Sentencia, que se califica de errónea por

los demandantes de amparo, es, sin embargo, perfectamente posible y correcta porque existe la posibilidad de que la práctica de las pruebas en el proceso haya llevado a evidenciar una causa de inadmisión que, en un principio, no era visible; pero es que, además, añade el Ministerio Fiscal, aun calificando dicha actuación de «error», no se habría producido vulneración alguna del derecho fundamental a obtener tutela judicial efectiva, sino que simplemente se habrá mantenido al demandante durante más tiempo en la esperanza de lograr la satisfacción de su pretensión. En cuanto a la superior cuantía de las costas, como efecto derivado de lo anterior, tampoco adquiere relevancia tal cuestión, pues, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, toda decisión relativa a costas corresponde a la jurisdicción ordinaria y no es revisable en amparo (salvo posibles supuestos de arbitrariedad o error patente), y en este supuesto la distribución de las costas se ajusta a las normas aplicables. También discute el recurrente la corrección del Auto del Tribunal Supremo por el que se inadmite el recurso de casación interpuesto, por no haber sido oída dicha parte antes de decidir, conforme dispone el art. 1.710.1 3.º de la L.E.C. (tras reforma operada por Ley 10/1992), pero sobre este extremo hay que señalar que el Tribunal Supremo inadmite por estar confusamente articulado el recurso, causa que es anterior a la reforma de la Ley (art. 707 L.E.C.); por tanto, no es trascendente la falta de audiencia respecto de la causa de inadmisión prevista en el art. 1.710.1 3.º L.E.C. En virtud de todo ello, el Ministerio Fiscal interesa la inadmisión del recurso de amparo.

6. Por providencia de 8 de marzo de 1994, la Sección acuerda admitir a trámite la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente al Tribunal Supremo, a la Audiencia Provincial de Barcelona y al Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa para que en el plazo de diez días remitan, respectivamente, testimonio del recurso de casación 121/90 y de los autos de tercera de dominio 303/88; interesándose al propio tiempo se emplace a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días puedan comparecer en este proceso constitucional.

7. En fecha 4 de abril de 1994 se recibe escrito por el cual don Saturnino Estévez Rodríguez, Procurador de los Tribunales, se persona en las actuaciones en nombre y representación de don Jaime Capdevila Martínez. En fecha 29 de abril de 1994 se recibe escrito por medio del cual el Procurador don Enrique Sorribes Torra, en nombre y representación de la Caja de Ahorros de Cataluña, se persona en las actuaciones.

8. Por providencia de 27 de junio de 1994, la Sección acuerda tener por recibidos los testimonios interesados, y por personados y parte a los Procuradores de los Tribunales señores Estévez Rodríguez y Sorribes Torra, en nombre de quien comparecen, con quien se entenderán la presente y sucesivas diligencias; asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal, se acuerda dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a los Procuradores personados para que, dentro de dicho término, presenten las alegaciones que a su derecho convengan.

9. En fecha 5 de julio de 1994 se recibe escrito por el cual la representación de los recurrentes en amparo interesa, conforme al art. 56 LOTC, la suspensión del proveído dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa en los autos de tercera por el que se cancela la anotación preventiva de la demanda presentada en su día, por entender que dicho acto podría producir un perjuicio que haría perder al recurso de amparo su finalidad, ya que daría opción al adjudicatario de la finca de disponer y enajenar la misma a terceros de buena fe.

10. Por providencia de fecha 7 de julio de 1994, la Sección acuerda tener por recibido el anterior escrito y, conforme se solicita en el mismo, formar la correspondiente pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión de la ejecución del acto recurrido. Por proveído de 13 de julio siguiente se concede un plazo común de tres días a las representaciones de las partes, a fin de que aleguen en dicho término lo que estimen conveniente en relación con la petición de suspensión interesada por los recurrentes en amparo.

11. En fecha 16 de julio de 1994 se recibe escrito de alegaciones de la representación de don Jaime Capdevilla Martínez. En él manifiesta que en el presente supuesto ninguna de las resoluciones o actuaciones judiciales lesiona el derecho a obtener tutela judicial efectiva ex art. 24.1 C.E.

En lo que respecta a las Sentencias que se impugnan, el recurrente alega un error del órgano judicial en la admisión inicial de la tercería de dominio, pero, en muchos casos, la distinción doctrinal entre condiciones de la acción y requisitos de admisibilidad de la demanda no es de una absoluta nitidez; si falta una condición de la acción no se dará trámite a la demanda de oficio; mientras que si falta un requisito de admisibilidad se dará curso a la demanda, pero, tras los trámites procesales oportunos, el juzgador se pronunciará desestimando las pretensiones de la demandante; y aunque la falta de concurrencia de unas y otras produzca diversos efectos, no resulta siempre fácil subsumir una determinada exigencia dentro de una u otra categoría. En el presente caso –continúa– esas reflexiones resultan plenamente aplicables al supuesto examinado, en el que, por contra de lo que mantienen los actores y si surgieran dudas acerca de la concurrencia de una u otra exigencia, resulta más protegido el derecho de tutela judicial si se tramita el proceso que si se vea el acceso al mismo a los demandantes. En lo que respecta al Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo, también impugnado en amparo, que inadmite el recurso de casación intentado por los demandantes, tampoco conculca ningún derecho fundamental. La demanda de amparo no alude a la causa por la que realmente se inadmitió el recurso, que ya se encontraba prevista antes de la reforma de 1992 y que consistía en la carencia de claridad y precisión; junto a ella se aprecia también la carencia manifiesta de fundamento, pero, en relación con esta segunda causa de inadmisión, la audiencia de los recurrentes no podía tener ninguna consecuencia jurídica, ya que el recurso sería inadmisiblemente en virtud de la primera causa de inadmisibilidad a que se ha hecho referencia. En virtud de todo ello, termina suplicando se dicte Sentencia por la que se desestime el amparo solicitado.

12. En fecha 21 de julio de 1994 se recibe el escrito de alegaciones de la representación de la Caja de Ahorros de Cataluña. En él manifiesta que los recurrentes en amparo utilizan el presente recurso para dilatar, en la medida de lo posible, la conclusión del litigio. La Sentencia de instancia rechaza la demanda por motivos y fondo, y no por razones procesales o formales; y la Sentencia de apelación se limita a señalar, con una motivación correcta, que la demanda de tercería de dominio no debió admitirse a trámite en su día, y los recurrentes insisten, simplemente, en que se debió entrar en el fondo, y que ello supone lesión del art. 24.1 C.E., lo que no puede compartirse. En cuanto al Auto de inadmisión del Tribunal Supremo del recurso de casación, tampoco se argumenta claramente por los actores en qué consiste la lesión constitucional denunciada. En suma –continúa– el planteamiento de los recurrentes se circunscribe a que el ejercicio erróneo por parte de ellos mismos de la acción de tercería es responsabilidad del Juez que admitió a trámite la demanda y no de quien la formuló. En virtud de todo ello, suplica la desestimación del recurso de amparo.

13. En fecha 21 de julio de 1994 se recibe el escrito de alegaciones de los demandantes de amparo. En él reiteran todas las alegaciones de su escrito de demanda inicial, que solicita se tengan por reproducidas en su integridad; y suplican se dicte Sentencia conforme a lo solicitado en aquel escrito.

14. En fecha 12 de agosto de 1994 se recibe el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. En él comienza por reseñar algunos antecedentes de hecho, consistentes en que en el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Barcelona se siguió proceso sumario del art. 131 de la Ley Hipotecaria a Instancias de la Caja de Ahorros de Cataluña, encontrándose hipotecada su parcela núm. 1.158, y vivienda en ella edificada, de la Urbanización Pla de Sant Llorens. Este inmueble había sido vendido mediante documento privado a los hoy recurrentes en amparo don Agustín Alcaraz Herrero y doña Isabel Llibre Bombardo. Con fecha 15 de octubre de 1986, el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Barcelona, en aplicación de la regla decimoseptima del art. 131 de la Ley Hipotecaria, resolvió aprobar el remate en favor de tercero; el 16 de mayo de 1988, los hoy recurrentes en amparo presentaron demanda de tercería de dominio sobre la finca hipotecada y rematada, de la que conoció el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa en autos núm. 303/88; la Sentencia, de fecha 28 de febrero de 1989, desestimó la demanda; contra esta resolución se interpuso recurso de apelación, del que conoció la Sección Decimosegunda de la Audiencia Provincial de Barcelona, con fecha 18 de junio de 1991, confirmando la de instancia; los recurrentes en amparo impugnaron en casación la anterior Sentencia, dictando la Sala Primera del Tribunal Supremo Auto, con fecha 31 de enero de 1993, por el que se acordaba inadmitir el recurso. Tanto la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa como la de la Audiencia Provincial de Barcelona desestiman la demanda de tercería de dominio por considerar que debió ser inadmitida la demanda, al amparo de lo dispuesto en el art. 1.533.2.º L.E.C. Recordemos que en este precepto se dispone que la tercería de dominio no se admitirá después de otorgada la escritura o consumada la venta de los bienes; o su adjudicación en pago y entrega al ejecutante, quedando a salvo el derecho del tercero para deducirlo contra quien y como corresponda.

Pues bien, –continúa el Ministerio Fiscal– entiende el recurrente que, si una demanda es admitida a trámite y luego es desestimada en el fallo porque no debió de admitirse, hay que concluir que no se respetó el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual sólo se satisface con una resolución de fondo; añade que, en cualquier caso, no concurre la mencionada causa de inadmisión, y que la aplicación de la misma está fundada en una interpretación –formalista e incompatible con la más favorable efectividad del derecho de tutela...-. Sin embargo, no hace mención de las razones por las que entiende que es incorrecta la interpretación. Ahora bien, frente a ello hay que señalar que, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, se respeta el derecho a la tutela judicial efectiva cuando sin entrar en el fondo del asunto se rechaza una demanda, querrela o denuncia por motivos formales previstos en la Ley. Y esto es precisamente lo que hizo el Juzgado y confirmó después la Audiencia. Lo que en su día pudo ser una causa de inadmisión de la demanda, una vez admitida a trámite y seguido el procedimiento, se convirtió en motivo para fallar la desestimación. De forma clara se expone así en la Sentencia de la Audiencia de Barcelona. Por otra parte, no puede aducirse que esta resolución sin entrar en el fondo, se haya adoptado en virtud de una previa interpretación arbitraria y no razonable de la Ley. El Juez de Primera Instancia, en el primero de los razonamientos jurídicos de la Sentencia, y, más exactamente, la Audiencia Provincial en su resolución, en el segundo y tercero de sus fundamentos de Derecho, dan razonable y suficiente motivación a sus fallos. Viene a decir también el recurrente que la admisión acordada en su día le ha compelido a seguir un procedimiento que le ha supuesto una actividad y un coste

que se hubiera ahorrado si se hubiera acordado la inadmisión. A ello hay que aplicar que, aun admitiendo su valoración de ello, no se deduce la vulneración de derecho fundamental alguno, y que si considerara que existe un incorrecto proceder en su perjuicio de los órganos judiciales tiene abierta, en su caso, las vías que regula la Ley Orgánica del Poder Judicial. Siguiendo el mencionado razonamiento, llega a afirmar el recurrente que al continuarse el procedimiento se le han causado unas costas de mayor entidad. Al respecto, recordar que, según constante y reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, toda decisión relativa a las costas corresponde a la jurisdicción ordinaria, que no es, en principio, revisable en amparo, y que en el presente caso la atribución de las costas se ha hecho al amparo de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil, especialmente en los arts. 533 y 696. Finalmente, afirma la incorrección del Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 21 de enero de 1993, por el que se inadmite el recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia de Barcelona. Pero ningún reproche constitucional merece esta resolución. El Tribunal Supremo, tras afirmar que el recurso está confusamente articulado y que estude combatir la Sentencia recurrida, y especialmente los razonamientos de la misma acerca de por qué la causa de inadmisión debe desembocar en la desestimación, declara que «el recurso falta a las más elementales exigencias de claridad y precisión que se derivan del art. 1.707 de la L.E.C.», lo que llevó a la inadmisión, al amparo del art. 1.710.2.º, de la misma Ley. Añade que además concurren otras causas de inadmisión: que las normas citadas no guardan relación alguna con las cuestiones debatidas y la manifiesta falta de fundamento del recurso, encuadrable en el art. 1.710.3.º. Su resolución, pues, de inadmisión está motivada y no es arbitraria, con lo que ningún derecho fundamental queda vulnerado. Respecto de la última de las causas de inadmisión, afirma el recurrente, por una parte, que no procede su apreciación porque el recurso se inició antes de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1992 y que, aun admitiendo que fuera aplicable la nueva norma, no fue cuido, tal y como se prevé en el párrafo segundo de dicho precepto. A ello —afirma el Fiscal— hay que replicar lo siguiente: por lo que a la vigencia de la nueva norma se refiere es aplicable, de acuerdo con lo que se dispone en la Disposición transitoria segunda de la Ley 10/1992, según se dice en el mismo Auto; y respecto de la omisión a trámite de la audiencia, que no tiene una trascendencia real, puesto que la inadmisión se acuerda en primer lugar al amparo del art. 1.710.2.º, en relación con el 1.707 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por lo que la concurrencia de cualquier otra causa en nada puede hacer variar el acuerdo desestimatorio, y, además, aun no admitiendo este argumento, habrá que admitir la corrección de no haber procedido a la audiencia, al estimar como no arbitraria la interpretación implícita que se hace de que dicha audiencia sólo procede cuando la posible causa de inadmisión sea que se hayan desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales.

En virtud de todo ello, termina suplicando se dicte Sentencia por la que se desestime el amparo solicitado.

15. Por Auto de fecha 19 de septiembre de 1994, la Sala, en la pieza separada de suspensión, acuerda la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad de Tarrasa de la presente demanda de amparo, promovida por don Agustín Alcaraz Herreró y doña Isabel Libre Bombardo, en relación con los autos de tercería de dominio núm. 303/88, tramitados por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa, previa la constitución de fianza bastante a fijar por dicho Juzgado, que deberá ordenar a tales efectos las diligencias que correspondan.

16. En fecha 23 de septiembre de 1994 se presenta escrito de don Jaime Capdevilla Rodríguez, codemandado, por el que interpone recurso de reposición contra el anterior Auto de suspensión; y en fecha 29 de septiembre de 1994 se recibe oficio del Juzgado de

Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa, por el que comunica a este Tribunal que se ha dictado providencia, de fecha 21 de septiembre de 1994, cuyo testimonio acompaña, por la que se acuerda el cumplimiento de lo acordado en el Auto de suspensión. La representación del señor Capdevilla presenta escrito, posteriormente, interesando la modificación de dicho proveído por acordar la suspensión en términos diferentes de los acordados por este Tribunal Constitucional.

17. Por Auto de 28 de noviembre de 1994, la Sala acuerda desestimar el recurso de súplica interpuesto por la representación de don Jaime Capdevilla Rodríguez, confirmando íntegramente el Auto dictado en fecha 19 de septiembre de 1994 en la pieza de suspensión; y, asimismo, denegar la solicitud de la misma representación procesal respecto de la providencia de 21 de septiembre de 1994, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Tarrasa.

18. Por providencia de fecha 13 de febrero de 1995 se acuerda señalar para deliberación y votación de esta Sentencia el siguiente día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene por objeto las dos Sentencias recaídas en el procedimiento de tercería de dominio de que trae causa, dictadas en la instancia por el Juzgado núm. 3 de Tarrasa, y en apelación por la Audiencia Provincial de Barcelona, respectivamente, así como el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo que inadmitió el recurso de casación interpuesto contra las dos anteriores Sentencias. A dichas resoluciones judiciales reprochan los actores la vulneración del derecho a obtener tutela judicial efectiva sin indefensión que consagra el art. 24.1 C.E., si bien desde diferentes perspectivas, que requieren, por tanto, un análisis diferenciado.

2. En relación con las Sentencias que deciden el proceso de tercería, entienden los recurrentes que la vulneración constitucional dimana del hecho de que, admitiendo y reconociendo ambas decisiones judiciales que la demanda inicial debió en su día —esto es, al inicio del proceso— inadmitirse por la causa prevista en el art. 1.533 L.E.C., aquella se admitió, no obstante, tramitándose todo el proceso, para luego no entrar finalmente a examinar la cuestión de fondo discutida y desestimar la demanda por causa de ese mismo motivo de inadmisión. También se reprocha a ambas decisiones (e, incluso, a la recaída en casación) la indebida imposición de costas procesales, cuando el error inicial fue cometido por el propio Juzgado al admitir a trámite la demanda y luego desestimarla, por lo que no debe imputarse a los actuales recurrentes mediante la condena al abono de las mencionadas costas procesales. Pero, respecto de esta primera queja —en su doble motivación— la demanda de amparo carece de relevancia constitucional y debe ser desestimada.

En primer lugar, ninguna vulneración del contenido esencial del derecho a obtener tutela judicial efectiva se produce, obviamente, por el hecho de que se desestime en Sentencia una determinada pretensión en aplicación de una causa de inadmisión legalmente prevista. Conforme este Tribunal viene reiteradamente declarando, tal derecho fundamental comprende la obtención de una respuesta judicial motivada, pero en absoluto impide que esta decisión razonada se fundamente en una de las causas legales de inadmisión ni, por supuesto, que lo sea acogiendo alguna de las que determinan la improcedencia de entrar en el conocimiento y resolución de la cuestión de fondo planteada. De cualquier forma, vista la insistencia de los demandantes sobre este extremo, ha de aclararse en relación con el mismo que, en este supuesto concreto, no se ha producido una resolución que no se pronuncie sobre la acción ejercitada

y deje imprejudgada la misma. Tanto la Sentencia de instancia, como exhaustivamente- la de apelación, explican a los actuales recurrentes que resulta de aplicación en este caso la causa de inadmisión de la demanda de tercera -no aplicada en su día- prevista en el art. 1.533. 2.º L.E.C., y consistente en la presentación de la demanda con posterioridad a la adjudicación de los bienes correspondientes. Pero, también razonan ambas decisiones pormenorizadamente, que ello no significa que los órganos judiciales hayan acogido alguna excepción procesal dilatoria en la Sentencia, o que no hayan resuelto en el fondo la controversia. Se señala, en tal sentido, en ambas resoluciones que si se ha resuelto el fondo de la cuestión planteada (fundamento jurídico 1.º de la Sentencia de instancia y fundamento jurídico 3.º de la Sentencia de apelación) por «... referirse dicho tema a las condiciones de la acción misma y no a excepción dilatoria alguna...»: de manera que, como se afirma en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, no se deja imprejudgada la acción, pues la propia causa de inadmisión aplicada impediría la reproducción de su ejercicio, sin perjuicio todo ello de la ulterior vía de reclamación que cabe a los actores ejercitar y que el mismo art. 1.533 L.E.C. establece al señalar «... quedando a salvo el derecho del tercero para deducirlo contra quién y como corresponda...». En definitiva, pues, nos encontramos ante resoluciones -en forma de Sentencia- que desestiman la demanda acogiendo y aplicando razonadamente la causa prevista en el art. 1.533 L.E.C., frente a las cuales muestran los actuales recurrentes en amparo su simple disconformidad y, en tal medida, su pretensión carece de relevancia en esta sede.

3. Similar razonamiento cabe efectuar respecto de la lesión que del mismo derecho fundamental se afirma producida por la imposición de costas procesales. Porque, por un lado y ante todo, este Tribunal viene declarando, también reiteradamente, que «... no puede ni debe entrar a examinar la corrección o incorrección de la decisión adoptada sobre la imposición de costas... pues... ninguno de los dos sistemas en que se estructura su imposición en nuestro ordenamiento jurídico procesal, esto es, el objetivo del vencimiento o el subjetivo de la temeridad, afectan a la tutela judicial efectiva, ya que la decisión sobre su imposición pertenece, en general, al campo de la mera legalidad ordinaria y corresponde en exclusiva a los Tribunales ordinarios en el ejercicio de su función...» (SSTC 134/1990 y 190/1993, entre otras). En aplicación de la anterior doctrina, y visto que las decisiones judiciales ahora impugnadas motivan y razonan jurídicamente su pronunciamiento relativo a la imposición de costas procesales, ningún reproche cabe hacer a las mismas, a la luz de las exigencias derivadas del art. 24.1 C.E. Pero, además, de forma análoga a lo ya señalado respecto de la decisión sobre el fondo de la cuestión planteada, se ha de añadir a lo anterior que el planteamiento de los recurrentes tergiversa y confunde, en cierta medida, el verdadero sentido de los pronunciamientos judiciales; porque no se trata aquí -conforme mantienen los actores- de que, acogida una excepción en Sentencia, que debió aplicarse al inicio del proceso, las costas se le impongan a la parte sin razonar su temeridad (único criterio que, a su juicio, cabe considerar, dado aquel «error judicial») sino de que, como ya se ha señalado, se ha desestimado la demanda inicial y, siguiendo el criterio objetivo del vencimiento (que no el subjetivo de la temeridad), se imponen el vencido las costas procesales, porque lo que no se aprecia son circunstancias excepcionales que conlleven la modificación de la regla general. Finalmente, sucede lo mismo en el recurso de casación; esto es, la inadmisión del recurso implica la condena en costas mediante la simple aplicación de la previsión legal que al respecto se contiene en el art. 1.710.1.º L.E.C.

4. Ahora bien, la pretensión de amparo de los demandantes no se agota en este caso con el planteamiento de las anteriores cuestiones, sino que se dirige también -conforme se indicó inicial-

mente- contra el Auto del Tribunal Supremo que inadmitió a trámite el recurso de casación formulado contra las anteriores Sentencias, al que se reprocha la lesión de ese mismo derecho fundamental (art. 24.1 C.E.), pero ahora en su vertiente concreta de acceso a los recursos legalmente previstos que, a su vez, se entiende lesionado por tres causas distintas: primero, por la aplicación de una causa de inadmisión recogida en Ley posterior a la fecha de interposición del recurso (concretamente, la causa prevista en el art. 1.710.1.3.º, inciso primero, de la L.E.C., tras reforma operada por Ley 10/1992, de 30 de abril, a tenor de lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda de dicha Ley); en segundo término, por la misma naturaleza de la causa de inadmisión aplicada, consistente en la decisión mediante Auto de la inadmisión del recurso por carencia de fundamento, sin que se justifique adecuadamente tal carencia, lo que significa, según los actores, una nueva negativa a entrar a resolver sobre el fondo de lo planteado; y, finalmente, por la falta de audiencia previa a la parte, prevista en el mismo precepto procesal aplicado (art. 1.710.1.3.º L.E.C.), antes de decidir la inadmisión del repetido recurso extraordinario.

Pues bien, ante todo ha de darse la razón al Ministerio Fiscal en el sentido de que la lectura del Auto dictado por la Sala Primera del Tribunal Supremo permite constatar que el recurso no fue inadmitido sólo por la causa que es objeto de especial atención de los recurrentes, sino también por «... faltar a las más elementales exigencias de claridad y precisión que se derivan del art. 1.707 de la L.E.C., cuyo incumplimiento ha sido explícitamente elevado al rango de causa de inadmisión por la Ley 10/1992, pero que ya con anterioridad tenía la misma consideración en la jurisprudencia de esta Sala...» (fundamento jurídico 2.º, Auto del Tribunal Supremo, de 21 de enero de 1993); pero, además y con independencia de ello, la otra causa de inadmisión aplicada, esto es, la carencia de fundamento, tampoco ha implicado lesión alguna del derecho fundamental que se invoca desde ninguna de las perspectivas apuntadas, conforme se expondrá a continuación.

5. Así, en el primero de los aspectos indicados, relativo a la aplicación inadecuada desde la perspectiva temporal, de la causa de inadmisión, por no encontrarse la misma prevista en la Ley procesal vigente en el momento de la presentación del recurso, esta cuestión ha sido ya resuelta por este Tribunal en su STC 374/1993, por lo que hemos de remitirnos ahora simplemente a lo declarado en la misma. Se razona, esencialmente, en la mencionada resolución acerca de la ausencia de lesión constitucional del art. 24.1 C.E., cuando el Tribunal Supremo, interpretando la Disposición transitoria segunda de la Ley 10/1992, equipara los términos «interposición» del recurso con «formalización» del mismo, aunque su «preparación» se efectuara en momento anterior al de la entrada en vigor de la nueva Ley. El anterior razonamiento, aunque realizado en aquella ocasión en relación con una causa de inadmisión diferente (escasa cuantía del recurso), es perfectamente trasladable al supuesto actual en lo referente a la cuestión de Derecho transitorio que ahora nuevamente se plantea en este ámbito constitucional.

6. Desde la segunda perspectiva que se cuestiona el Auto de inadmisión del Tribunal Supremo, tampoco adquiere relevancia la queja, porque también en este sentido se han cumplido las exigencias derivadas del derecho fundamental a obtener tutela judicial. Así se ha afirmado en la reciente STC 37/1995 (Pleno), que resuelve cuestión análoga en el recurso de amparo núm. 3.072/1992. En los fundamentos jurídicos de dicha resolución se expone, en esencia, que si bien es cierto que el derecho a la utilización de los recursos pasa a formar parte del contenido de la tutela judicial, como también lo es que requiere la obtención de un pronunciamiento o respuesta judicial, y que ésta generalmente y en principio debe recaer sobre el fondo de la cuestión planteada, también puede consistir (y

máxime en el supuesto de un recurso extraordinario de casación en el orden civil) en la apreciación motivada de las causas de inadmisibilidad legalmente previstas que impidan ese conocimiento sobre el fondo, y que a este tipo pertenece, sin duda, la causa de inadmisibilidad consistente en que «el recurso carezca manifiestamente de fundamento» (art. 1.710.1.3.ª L.E.C.) introducida por la Ley 10/1992, en su contenido abstracto, cuya determinación es tarea privativa del Juez ordinario. Por lo que, como también se afirma en la mencionada Sentencia, no puede decirse que no hubo respuesta judicial, sino que ésta consistió en el Auto motivado que aplicó la causa de inadmisibilidad legalmente prevista; la cual, consistiendo en un enjuiciamiento inicial somero –que no apresurado o superficial– cumple con la exigencia constitucional que deriva del art. 24.1 C.E.

7. Finalmente, también se ha pronunciado este Tribunal en la Sentencia del referido recurso de amparo avocado al Pleno, respecto de la falta de audiencia previa de la parte que como último motivo de vulneración constitucional se aduce por los recurrentes. Apartándose, en relación con tal cuestión, del criterio mantenido en la STC 212/1994, el Pleno del Tribunal ha señalado en la Sentencia que resuelve el r.a. 3.072/92, que la omisión del referido trámite de audiencia (que en aquel caso, como en el presente, se desprende tácitamente del curso de las actuaciones) no implica sino simplemente una determinada interpretación judicial del precepto que puede razonablemente inducirse del mismo y que consiste en entender que de las dos causas de inadmisibilidad del recurso, recogidas en tal precepto, sólo respecto de la segunda –consistente en haberse desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales– pero no en relación con la primera –carencia manifiesta de fundamento– ha previsto el Legislador la exigencia de previa audiencia de la parte. Interpretación que, además de poder encontrar apoyo sintáctico en el precepto, por el empleo del singular, para referirse al caso en que es exigible la repetida audiencia inmediatamente después de la mención al segundo de ellos (existencia de precedentes), lo encuentra también en el hecho de que así como la «carencia manifiesta de fundamento» puede apreciarse directamente y sin más por el contenido del escrito de interposición del recurso, en cambio, la existencia de precedentes desestimatorios merece ser puesta de manifiesto al recurrente, que puede desconocer la jurisprudencia sobre la cuestión; concluyendo en la repetida Sentencia que el demandante tuvo ocasión, por tanto, de exponer los fundamentos del recurso de casación en el momento de interponerlo, acto procesal a través del cual ha de dispensar la carga de concentrar en él la totalidad de las alegaciones, y que el Auto

donde se rechazó la admisión no fue dictado sin oírle, inaudita parte, por lo que no hubo indefensión material ni, por ende, vulneración del derecho fundamental invocado. La semejanza de supuestos conlleva a la necesaria reiteración en este supuesto de lo expuesto en aquella resolución, de forma que también se ha de concluir la inexistencia de lesión constitucional respecto de este último motivo del amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo promovido por doña Isabel Libre Bombardo y don Agustín Alcaraz Herrero.

Voto particular disidente que formula el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, respecto de la Sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 810/1993

Lamento disentir de la Sentencia aprobada por la mayoría, bien que limitada mi discrepancia al contenido de los fundamentos jurídicos núms. 6.º y 7.º de aquélla, es decir, en cuanto resuelve la queja de los recurrentes por denegación de tutela judicial relativa a la aplicación por el Tribunal Supremo del art. 1.710.1.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Esta discrepancia fue ya expresada y razonada en mi otro voto particular recaído respecto de la STC 37/1995, que cita la mayoría, que resolvió un asunto igual al presente.

Reitero, pues, en aras de la concisión siempre deseable, lo que allí mantuve para llegar a la conclusión de que el recurso, como el de ahora, debió admitirse, dado que la aplicación del citado precepto procesal produjo el efecto inconstitucional de vulnerar el derecho de acceso a la casación, al no darse al recurrente la audiencia a la que alude dicho art. 1.710 L.E.C., con el fin de que dicha parte pudiera alegar en pro de la existencia –no carencia– de fundamento del motivo o motivos del recurso de casación interpuesto.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1995, de 14 de febrero

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Procedimiento judicial sumario. Inadmisión de demanda. Inadmisión de recursos.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra las sentencias de 28 de febrero de 1989, del Juzgado de Primera Instancia número 3 de Tarasa, por la que se desestimó la demanda de tercera de dominio en relación con una finca respecto de la que se había seguido, hasta dictar

auto de adjudicación, un procedimiento judicial sumario ignorando la condición de propietarios de los recurrentes en amparo, y de 18 de junio de 1991 de la Audiencia Provincial de Barcelona, que confirma la anterior sentencia, así como contra el Auto de 21 de enero de 1993 de la Sala Primera del Tribunal Supremo, que inadmite el recurso de casación, dimanante de autos sobre tercera de dominio. La Caja de Aho-

ros de Cataluña ha sido parte en el procedimiento seguido con ocasión de la interposición del recurso de amparo.

B) Antecedentes

Los recurrentes estiman que por las resoluciones impugnadas se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que si bien se acepta que la tercería debió inadmitirse en su momento, ésta fue admitida, tramitándose todo el proceso, sin que finalmente se entre a examinar la cuestión de fondo discutida, para desestimar la demanda en base a este mismo motivo de inadmisión. Igualmente se funda la violación del derecho fundamental en base a un error inicial del órgano judicial que debió inadmitirlo.

A su vez consideran que el Auto del Tribunal Supremo, es contradictorio y carente de base razonable, al invocar como causa de inadmisión la carencia manifiesta de fundamento del recurso al no combatirse la norma aplicada por el órgano judicial de instancia, sin justificar la referida carencia, y por no permitir, al inadmitir el recurso, que la parte pueda subsanar, discutir o alegar sobre el error inicialmente cometido, así como por fundar la inadmisión en una causa recogida en una norma posterior al momento de presentación del recurso, incurriéndose en el mismo defecto que en la instancia en cuanto a las costas procesales.

El Ministerio Fiscal considera que la tutela judicial efectiva no sufre vulneración alguna por el hecho de la inadmisión de la demanda, ya que dicho derecho no alcanza a que necesariamente se resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada cuando el ejercicio de la acción no es procedente o no se realiza de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable, que es lo que exactamente ha ocurrido en el caso de referencia, en el que se ha producido una inadmisión por concurrir la correspondiente causa para ello, siendo perfectamente posible que la decisión sobre la misma se adopte en sentencia, sin que por otra parte el extremo relativo a la condena en costas se estime que tenga relevancia constitucional, del mismo modo que tampoco lo es la circunstancia de no haberse oído a la recurrente con ocasión de la inadmisión del recurso de casación, ya que esto no es trascendente al estar basada en la confusa articulación del recurso.

La representación de la Caja de Ahorros de Cataluña considera que los recurrentes en amparo utilizan el recurso para dilatar la conclusión del litigio, ya que estos últimos no argumentan claramente en que consiste la lesión constitucionalmente denunciada.

C) Fundamentos jurídicos

Se señala que ninguna vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se produce por el hecho de que una sentencia desestime una pretensión fundada en la aplicación de una causa prevista en legislación aplicable, siempre y cuando la resolución judicial esté debidamente razonada. Esto es lo que ha ocurrido en el supuesto examinado en las sentencias de instancia y en la recalda en apelación. La propia causa de inadmisión, la presentación de la demanda con posterioridad a la adjudicación de los bienes correspondientes, impedirá su ejercicio, todo ello sin perjuicio de los derechos de los actores a acudir a otra vía de reclamación, por lo que en este extremo no se entiende que haya existido lesión alguna al derecho fundamental invocado. Es decir en modo alguno ha quedado imprejuizada la acción ejercitada.

En relación con la imposición de las costas procesales, ya se aplique el criterio del vencimiento, ya el de la temeridad, se considera que se trata de una cuestión que recae en el ámbito de la legalidad ordinaria, al no apreciarse ninguna razón para modificar tal criterio en función de la motivación de las resoluciones judiciales que las imponen.

En cuanto a la impugnación del Auto del Tribunal Supremo más arriba citado, se señala que en el momento de formalización del recurso estaba en vigor la causa de inadmisión aplicada, por lo que en este punto no puede efectuarse reproche alguno con relevancia constitucional. Igualmente se indica en relación con la alegación de manifiesta falta de fundamento del recurso que la resolución judicial está suficientemente motivada, siendo esto bastante a efectos de colmar las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el mismo, en este caso, se respeta con la obtención de un procedimiento judicial que, si bien inicialmente debiera recaer sobre el fondo, puede igualmente constar en la aplicación motivada de causas de inadmisión.

Por último, y por lo que se refiere a la falta de audiencia del recurrente con motivo de la inadmisión del recurso de casación, se señala que, en este caso, la medida no es producto más que de una interpretación judicial del precepto aplicado que se estima razonable, lo que unido a que el recurrente tuvo ocasión de exponer sus fundamentos al interponer el recurso de casación, determinan que se considere que no se ha producido lesión alguna con relevancia constitucional.

Sentencia 108/1995, de 4 de julio.
Recurso de amparo. Procedimiento de ejecución hipotecaria
(BOE 3 agosto 1995)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.344/93, interpuesto por don Iñigo de Arteaga y Falguera, doña Cristina de Salamanca y Caro, don Carlos Sobrini Marín, don Francisco Javier Sobrini Marín, doña María José Pabot Martín, don Carlos María de Arteaga Martín, doña Isabel Pascual Vidal, doña María Cristina de Arteaga Martín, don Juan Antonio de León y Urquijo, don Francisco de Borja, don Iñigo y don Jaime de Arteaga Martín, integrantes de la comunidad de bienes denominada «Residencial Oriente», representados por el Procurador don Luis Estrugo Muñoz y bajo la dirección del Letrado don Fernando de Aguilera Luna, contra la Sentencia, de 11 de junio de 1993, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Sevilla, dictada en el rollo de apelación 1.621/92. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido parte la Caja de Ahorros Provincial San Fernando de Sevilla, representada por la Procuradora doña Rosina Montes Agustí y bajo la dirección de la Letrada doña Isabel Mejía Muñoz. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 20 de julio de 1993 la representación procesal de los recurrentes antes referenciados formuló demanda de amparo contra la Sentencia, de 11 de junio de 1993, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Sevilla, dictada en el rollo de apelación 1.621/92.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso, son, en síntesis, los siguientes:

a) Los demandantes de amparo promovieron en Sevilla el conjunto inmobiliario «Residencial Oriente» y vendieron a los cónyuges don Ricardo Aguilar Cortés y doña María del Carmen Soria Iglesias uno de los pisos-vivienda en que se dividió horizontalmente la construcción, con una condición resolutoria explícita en garantía del precio aplazado, que acordaron posponer a efectos registrales a la inscripción de la hipoteca que los compradores iban a constituir como cobertura de un préstamo concedido por la Caja de Ahorros de San Fernando de Sevilla para financiación de la compraventa citada.

b) Los compradores no atendieron el pago del préstamo y la citada Caja de Ahorros promovió el procedimiento de ejecución hipotecaria del art. 131 L.H. ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Sevilla (autos 1.100/86).

En este procedimiento, al figurar en la certificación remitida por el Registrador de la Propiedad, entre otros extremos, la condición resolutoria explícita pactada a favor de los vendedores de la finca hipotecada, el Juzgado ordenó la notificación de la existencia del procedimiento a los ahora demandantes del amparo, conforme a lo dispuesto en el art. 131.5.º L.H. Pero al no constar su domicilio en la inscripción registral y afirmar la acreedora hipotecaria que era desconocido, la notificación se practicó mediante edictos publicados en el «Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla» el 11 de agosto de

1987. En la misma forma, el día 17 de noviembre de 1988 se publicó el edicto comunicando el señalamiento de las subastas.

c) Tiempo después de terminado el procedimiento con la adjudicación de la vivienda a un tercero, los ahora demandantes tuvieron conocimiento de su existencia y promovieron al juicio de menor cuantía 649/89, ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Sevilla, en solicitud de que se declarara la nulidad de las actuaciones seguidas con posterioridad a la sportación de la certificación registral del art. 131.5.º L.H. Alegaron la indefensión de los demandantes, con las consecuencias que se especificaban en la demanda.

d) El Juzgado dictó Sentencia el 27 de julio de 1992, en la que se desestimó la demanda. Interpuesto recurso de apelación, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Sevilla (rollo 1.621/92) dictó Sentencia confirmatoria de la apelada el 11 de junio de 1993. Fue notificada esta última el 29 de junio de 1993.

3. La demanda funda la queja de amparo en que el Juzgado, al acudir directamente a la notificación edictal de la existencia del procedimiento de ejecución hipotecaria, apoyándose para ello sólo en la manifestación de la entidad acreedora del desconocimiento del domicilio de los ahora demandantes, sin intentar antes la indagación del verdadero domicilio que hubiera posibilitado su notificación personal y efectiva, les ha causado la indefensión proscrita en el art. 24.1 C.E. y ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y la doctrina constitucional que declara que las notificaciones y actos de comunicación procesal realizados mediante edictos tienen siempre carácter subsidiario y excepcional.

4. Por providencia de 25 de octubre de 1993, la Sección Segunda acordó, antes de decidir sobre la admisión del recurso, requerir a la Audiencia Provincial de Sevilla y al Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de dicha capital para que remitiesen testimonio del rollo de apelación 1.621/92 y del juicio de menor cuantía 649/89. Por providencia de 16 de febrero de 1994, se tuvieron por recibidas las actuaciones solicitadas y se admitió a trámite el recurso, requiriendo al citado Juzgado para que emplazase a quienes fueron parte en el juicio de menor cuantía, con excepción de los recurrentes, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional en el plazo de diez días.

5. Por providencia de 9 de mayo de 1994 se tuvo por personada a la Procuradora señora Montes Agustí en nombre de la Caja de Ahorros Provincial de San Fernando y se acordó dar vista al Ministerio Fiscal y a las partes para que en el plazo común de veinte días pudieran presentar las alegaciones que estimasen procedentes. Por providencia de 6 de junio de 1994 se requirió al Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Sevilla la remisión del testimonio de los autos del juicio sumario hipotecario 1.100/86 solicitada por el Ministerio Fiscal, y por providencia de 4 de julio de 1994 se tuvieron por recibidas las citadas actuaciones y se concedió un nuevo plazo común a las partes para alegaciones.

6. Por escrito presentado el 29 de julio de 1994 los recurrentes formularon sus alegaciones en las que reiteran la petición de am-

para y dan por reproducidos los argumentos expuestos en la demanda, añadiendo en síntesis la cita de las SSTC 19/1993 y 312/1993, y considerando que se ha producido la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 C.E. puesto que junto a la falta de veracidad y de diligencia de la Caja de Ahorros demandante en el procedimiento de ejecución hipotecaria que manifiesta desconocer el domicilio de los ahora recurrentes en amparo, existió una falta de diligencia del órgano judicial que, con inexplicable inhibición, procedió a acordar la notificación por edictos, sin mayores comprobaciones y sin intentar antes otros medios de comunicación procesal más directa y efectiva.

7. Mediante escrito registrado el 24 de agosto de 1994, el Fiscal, tras exponer la doctrina constitucional sobre los actos de comunicación procesal, señala que, al traerse a los autos la certificación de cargas y resultar acreedores posteriores los hoy demandantes en amparo, procedía la notificación que prescribe el art. 131.5.º L.H. Esta notificación debe hacerse, en principio, según dispone el núm. 3 de la regla 3.ª del mencionado artículo, al que se remite la regla 5.ª, en el domicilio que resulte vigente en el Registro, y no se hizo así porque no constaba allí referencia alguna al domicilio. Ante las manifestaciones del demandante de no conocer el domicilio de esas personas, se procede, de conformidad con el art. 269 L.E.C., a la notificación por edictos. Como consecuencia de ello, los hoy recurrentes en amparo no tienen conocimiento alguno y no pueden personarse en el proceso para defender sus derechos e intereses, perdiendo la oportunidad de poder satisfacer, antes del remate, el importe del crédito, intereses y costas asegurados con la hipoteca de la finca, quedando subrogados en los derechos del actor.

Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que la comunicación por edictos es subsidiaria y sólo cabe acudir a ella cuando no es posible utilizar los otros medios previstos por la Ley. En el presente caso nos encontramos con que el domicilio no consta en la inscripción registral, y el demandante manifiesta no conocerlo. Estamos en presencia del supuesto al que se refiere el art. 269 de la L.E.C. («Cuando no conste el domicilio de la persona que debe ser notificada...»), para poder hacer la citación mediante edictos. Se ha tratado de emplear los medios previstos por la Ley antes de acudir al edicto, pero el desconocimiento del domicilio no ha permitido su práctica. Por todo ello, el Fiscal concluye que ningún reproche constitucional puede hacerse al órgano judicial, y solicita la denegación del amparo. Incluso podría apuntarse que el perjuicio que según los demandantes de amparo se les produjo al no poder comparecer en el proceso, es consecuencia de su negligencia al no hacer constar en el Registro de la Propiedad, en la correspondiente inscripción, su domicilio. Y si como parecen apuntar los demandantes la Caja de Ahorros Provincial San Fernando de Sevilla conocía su domicilio, e intencionadamente lo silenció, contra ésta podrán dirigirse para exigirle la responsabilidad correspondiente.

8. Por providencia de 3 de julio de 1995 se fijó para la deliberación y fallo del presente recurso el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se nos solicita un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las notificaciones realizadas por el Juzgado en la tramitación de un procedimiento sumario del art. 131 L.H. Hemos de decidir si, como sostienen los peticionarios de amparo, se produjo para ellos una indefensión real (art. 24.1 C.E.), o si, por el contrario, conforme a lo expuesto por el Ministerio Fiscal, el Juzgado actuó correctamente, aplicando las normas legales establecidas al efecto, de forma que el perjuicio que pudo causarse a los ahora recurrentes fue fruto de su comportamiento negligente.

Y precisamos así la tarea que nos corresponde porque si bien el recurso se dirige contra la Sentencia dictada en grado de apelación por la Audiencia Provincial de Sevilla que, confirmando la de primera instancia, desestimó la demanda del juicio de menor cuantía promovido por los recurrentes en solicitud de que se declarara la nulidad del procedimiento judicial sumario 1.100/86, seguido a instancia de la Caja de Ahorros Provincial San Fernando de Sevilla, en cuanto este juicio declarativo se formuló con apoyo legal en el art. 132 L.H., el objeto del presente proceso constitucional de amparo consiste en determinar si, en el citado procedimiento de ejecución hipotecaria, el Juzgado, al acordar la notificación prevista en la regla 5.ª del art. 131 L.H. a los ahora demandantes del amparo, mediante edicto que se publicó en el «Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla», sin intentar antes otros medios de notificación personal y directa que asegurasen un efectivo conocimiento del procedimiento judicial por los afectados, ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, produciendo a los actores indefensión.

2. Este Tribunal ha declarado reiteradamente la trascendencia que para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva tienen los actos de comunicación procesal, con el fin de garantizar que todas aquellas personas que puedan resultar afectadas por lo acordado en un procedimiento judicial, tengan la oportunidad de acceder al proceso y a los recursos legalmente establecidos en condiciones de poder ser oídas y de ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos; de conformidad con lo previsto en las leyes procesales, lo que, sin duda, impone a los órganos judiciales un especial deber de diligencia en la realización de las citaciones y notificaciones procesales que asegure, en la medida de lo posible, su recepción por los destinatarios, dándoles así la ocasión de defenderse (SSTC 167/1992, 103/1993, 316/1993, 317/1993, 334/1993 y 108/1994).

Para lograr esta plena efectividad del derecho de defensa hemos afirmado también que el art. 24.1 C.E. impone a los órganos judiciales la obligación de efectuar el emplazamiento, citación o notificación personal de los interesados, siempre que sea factible, asegurando de este modo que puedan comparecer en el proceso y defender sus derechos (SSTC 9/1981 y 37/1984), por lo que la utilización de los edictos, al constituir un remedio último para los actos de comunicación procesal, de carácter supletorio y excepcional, requiere el agotamiento previo de los medios de comunicación ordinarios, que ofrecen mayores garantías y seguridad de recepción para el destinatario, y la convicción del órgano judicial de que al ser desconocido el domicilio o ignorado el paradero del interesado, resultan inviables o inútiles los otros medios de comunicación procesal (SSTC 156/1985, 36/1987, 157/1987, 171/1987, 141/1989, 242/1991, 312/1993 y 108/1994).

3. En el presente caso, conforme a la regla 5.ª, párrafo 2.º, del art. 131 L.H., la notificación de la existencia del procedimiento de ejecución hipotecaria a los demandantes del amparo era obligada, al resultar, de la certificación registral prevista en la regla 4.ª de dicho artículo, que tenían inscrita a su favor una condición resolutoria explícita contra los compradores y deudores hipotecarios de la finca gravada, que se pospuso a la inscripción de la hipoteca.

Hemos de examinar, por tanto, si el Juzgado vulneró el art. 24 C.E. al acordar la práctica de esta notificación mediante el edicto que se publicó en el correspondiente periódico oficial.

A) El primer dato que debe destacarse al respecto es que los demandantes del amparo no hicieron constar en el Registro de la Propiedad ningún domicilio donde practicar la notificación prevista en el párrafo 2.º del art. 131.5.º L.H., sin que a estos efectos pudiera servir el domicilio contemplado en los arts. 130 y 131.3.º 3.º L.H. no

aplicable a ellos, razón por la cual la notificación debía realizarse en el domicilio real de estos titulares registrales, conforme a las reglas generales de la L.E.C.

Sin embargo, al no poder deducirse de los datos obrantes en los autos cuál era este domicilio y haber solicitado la Caja de Ahorros instante del procedimiento hipotecario que se procediera a la notificación mediante edicto publicado en el «Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla», por desconocerse el domicilio de las personas referidas en la inscripción registral, la decisión del Juzgado de realizar la notificación por medio de la fórmula edictal solicitada en nada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes.

En primer lugar, se estaba en el supuesto del art. 269 L.E.C. que se aplicó adecuadamente habida cuenta de la falta de constancia registral de un domicilio a efectos de notificaciones, de la manifestación de la acreedora hipotecaria de que le era desconocido el domicilio de los titulares registrales de la condición resolutoria explícita, y de la ausencia en las actuaciones de elementos de juicio que permitieran conocer directamente el domicilio de los ahora recurrentes. A lo que hay que añadir el número de las personas que, según la certificación registral, deberían ser notificadas, las cuales ascendían entre titulares y sus cónyuges a diecisiete, lo que hubiera dificultado extraordinariamente la localización de cada domicilio personal. La simple lectura de los poderes causidicos aportados por los recurrentes en el presente proceso constitucional revela la pluralidad y diversidad geográfica de sus domicilios.

Como ya dijimos en otro asunto del procedimiento sumario del art. 131 L.H. «corresponde a las partes intervinientes en un proceso mostrar la debida diligencia, sin que pueda alegar indefensión quien se coloca a sí mismo en tal situación o quien no hubiera quedado indefenso de actuar con la diligencia razonablemente exigible» (STC 217/1993, fundamento jurídico 3.º).

B) Las alegaciones de los recurrentes relativas a que existió una conducta fraudulenta o maliciosa de la acreedora hipotecaria, que ocultó al Juzgado -dicen- el domicilio de los actores cuando en realidad lo conocía, no pueden ser acogidas por este Tribunal al no ser posible imputar este comportamiento al órgano judicial, como exige el art. 44.1 b) LOTC. Nada habla en las actuaciones que permitiera al Juzgado detectar este presunto obrar fraudulento o malicioso de la Caja de Ahorros San Fernando de Sevilla, por lo que ninguna lesión del derecho a la tutela judicial efectiva atribuible al órgano judicial cabe deducir de él. De existir el supuesto comportamiento fraudulento, que este Tribunal no enjuicia por corresponder su determinación exclusivamente a la jurisdicción ordinaria (art. 117.3 C.E.), los recurrentes disponían para remediar el perjuicio sufrido, como se indicaba en la Sentencia de instancia, de la oportuna acción de responsabilidad contra la acreedora hipotecaria por su conducta dolosa, o culpable, en el ocultamiento al Juzgado del domicilio de los demandantes del amparo.

En atención a todo ello, no cabe afirmar que el Juzgado incumpliese el deber de diligencia que le incumbía en la realización de los actos de comunicación procesal. No se ha violado el derecho a la tutela judicial efectiva, ni ha habido la indefensión constitucionalmente erradicada de nuestro ordenamiento. Procede, en suma, la desestimación del amparo solicitado.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1995, de 4 de julio
Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Hipoteca. Condición resolutoria explícita. Procedimiento de ejecución hipotecaria. Notificación personal. Notificación edictal.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso interpuesto por los integrantes de la comunidad de bienes «Residencial Oriente» contra la sentencia de 11 de junio de 1993, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Sevilla, que confirmó la sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Sevilla recaída en un juicio de menor cuantía, en solicitud de declaración de nulidad de actuaciones seguidas con posterioridad a la aportación de certificación registral, en un procedimiento de ejecución hipotecaria ante el mismo juzgado, por no atender los compradores de uno de los pisos-vi-

vienda en que se dividió horizontalmente el conjunto inmobiliario promovido por los recurrentes en amparo, el pago del préstamo hipotecario concedido por la Caja de Ahorros de San Fernando de Sevilla.

Sobre el piso-vivienda de referencia recaía una condición resolutoria explícita en garantía del precio aplazado, pospuesta a efectos registrales a la hipoteca constituida. No obstante aparecer la citada condición en la certificación registral más arriba citada, por desconocerse el domicilio de los vendedores, se les notificó mediante edictos publicados en el BOE.

B) Antecedentes

La demanda se funda en que se practicó una notificación edictal en el procedimiento de ejecución hipotecaria basado en la mera declaración de la entidad acreedora de desconocimiento del domicilio de los recurrentes en amparo, sin que se indagase sobre su domicilio a efectos de su notificación personal, con vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y de la doctrina constitucional que establece que el carácter subsidiario y excepcional de la notificación edictal.

Por su parte el Ministerio Fiscal señala que existiendo, conforme a la certificación registral de cargas acreedores posteriores, como son los recurrentes en amparo, debió notificárseles en su domicilio, vigente según el Registro de la Propiedad, lo que no se hizo por no constar domicilio alguno, por lo que se procedió a efectuar la notificación edictal ante la manifestación de la parte demandante, Caja de Ahorros de San Fernando de Sevilla, de desconocer el domicilio de los anteriores, razón por la que deben entenderse cumplidos los requisitos de subsidiariedad y excepcionalidad.

C) Fundamentos jurídicos

La trascendencia que para el derecho a la tutela judicial efectiva tienen los actos de comunicación procesal, v.gr. po-

sibilidad de acceder al proceso y a los recursos legalmente establecidos; impone a los órganos judiciales un especial deber de diligencia en la realización de las citaciones y notificaciones procesales.

En principio las leyes procesales establecen el emplazamiento, citación y notificación personal en cuanto sea factible y como recurso último, de carácter supletorio y excepcional la notificación edictal.

En el supuesto objeto de recurso dada la existencia de una notificación obligatoria, ante la falta de la adecuada constancia registral del domicilio de los hoy recurrentes en amparo a efectos de notificaciones y de elementos que permitirían conocer el citado domicilio, extremo este último en el que no están exentos de responsabilidad los referidos recurrentes en amparo, al no haber actuado diligentemente en su momento haciendo constar su domicilio en el Registro de la Propiedad, ha de entenderse correcta la notificación edictal.

Igualmente debe valorarse la circunstancia de que la Caja de Ahorros pudiera maliciosamente ocultar al Juzgado el domicilio de los actores, cuando en realidad lo conocía. Al respecto, no habiendo en las actuaciones elementos que permitan sostener que el órgano judicial pudo encontrarse tal circunstancia, no podría imputarse al citado órgano en modo alguno lesión del derecho a la tutela judicial efectiva.

**Sentencia 109/1995, de 4 de julio.
Recurso de amparo. Procedimiento hipotecario
(BOE 3 agosto 1995)**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.415/93, promovido por doña María del Carmen Núñez Ros, representada por la Procuradora doña Rosina Montes Agustí y asistida por el Letrado don Vicente Navarro Ricote, contra Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 22 de octubre de 1993, por el que se inadmitió el recurso de casación entablado contra la Sentencia de 25 de mayo de 1992, dictada por la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona, por la que se estima el recurso de apelación instado contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de la misma capital, de 2 de febrero de 1991. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y, en calidad de codemandados, don José María Armadas Robert, doña Montserrat Armadas Fernández y la Caja de Ahorros de Barcelona. Ha sido Ponente el Presidente don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 18 de noviembre de 1993, la representación procesal de doña María del Carmen Núñez Ros interpuso el recurso de amparo del que se ha hecho mención en el encabezamiento.

2. El recurso se fundamenta en los siguientes hechos:

a) Ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Barcelona se siguió un procedimiento del art. 131 de la Ley Hipotecaria (L.H., en adelante) instado por la Caja de Ahorros de Barcelona para la ejecución de la hipoteca constituida en su día por la «Unión de Contratistas, S.A.», de quien la ahora recurrente y su esposo habían adquirido la finca hipotecada, por contrato privado formalizado el 20 de junio de 1973, subrogándose en el pago del préstamo hipotecario.

b) El procedimiento hipotecario, del que la demandante de amparo no fue parte ni recibió notificación alguna, finalizó por Auto de adjudicación de la finca en favor de doña Montserrat Armadas Fernández, por cesión de don José María Armadas Robert; la actora afirma que sólo tuvo conocimiento del procedimiento el día 25 de abril de 1988, por la presencia de un Agente judicial que, junto a la adjudicataria, se personó en la vivienda para extender la diligencia de posesión.

c) Con posterioridad, acuciada la recurrente por su grave situación socio-económica y la presión aparentemente legal a que era sometida por la adjudicataria de la finca, formalizó con ésta contrato de alquiler por tiempo de un año, no pudiendo hacer frente a las condiciones del arrendamiento, por lo que fue demandada de desahucio ante el Juzgado de Distrito núm. 16 de Barcelona, actual Primera Instancia núm. 37, donde recayó Sentencia firme, de fecha 14 de noviembre de 1988, en la actualidad pendiente de ejecución.

d) El 28 de enero de 1989, la recurrente presentó demanda de nulidad de actuaciones del procedimiento de ejecución hipotecaria ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Barcelona, el cual dictó Sentencia estimatoria con fecha 2 de febrero de 1991.

e) Interpuesta apelación por las partes demandadas, la Audiencia Provincial de Barcelona, por Sentencia de 25 de mayo de 1992, revocó la de instancia y decretó no haber lugar a declarar la nulidad de actuaciones del procedimiento hipotecario. Frente a dicha Sentencia interpuso la recurrente recurso de casación que fue inadmitido a trámite por Auto de 22 de octubre de 1993, dictado por la Sala Primera del Tribunal Supremo.

3. Considera la parte recurrente en amparo que dichas resoluciones han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), como consecuencia de la indefensión que le ha originado la infracción judicial de los apartados 3.º y 5.º del art. 131 L.H., infracción que ha ocasionado la tramitación de un procedimiento hipotecario sobre cuya existencia en ningún momento ha sido notificada, pese a ventilarse en el mismo la titularidad de la finca hipotecada que había adquirido con anterioridad en virtud de un contrato privado.

4. La Sección, mediante providencia de 7 de febrero de 1994, acordó abrir el trámite previsto en el art. 50.3 LOTC y someter a las alegaciones de las partes la posible concurrencia de las causas de inadmisión previstas en el art. 50.1, letras a) y c) LOTC (extemporaneidad de la demanda y falta de contenido constitucional que justifique una decisión de fondo a cargo de este Tribunal). La recurrente, en su escrito fechado el 16 de febrero de 1994, negó la concurrencia de las apuntadas causas de inadmisión, en tanto que el Ministerio Fiscal, en sus alegaciones formuladas el 21 de febrero de 1994, si bien se manifestó de manera subsidiaria en favor del contenido constitucional de la demanda, instó su inadmisión por extemporaneidad, al entender que la interposición del recurso de casación, a su juicio manifestamente improcedente, ha producido una prolongación artificial del plazo para recurrir en amparo.

5. El 14 de marzo de 1993, la Sección dictó providencia de admisión a trámite del recurso, requiriendo a los órganos judiciales de procedencia la remisión de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso de que trae causa el presente recurso de amparo.

6. Por otra providencia de la misma fecha, la Sección acordó la apertura de la pieza separada de suspensión, otorgando a las partes el correspondiente plazo para efectuar alegaciones. En dicho trámite, tanto la demandante como el Ministerio Fiscal consideraron que la ejecutividad de las decisiones judiciales impugnadas podría hacer perder al amparo su finalidad, por lo que postularon la suspensión. La Sala, mediante Auto de 11 de abril de 1994, acordó suspender la ejecución de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, así como el lanzamiento decretado en el procedimiento de desahucio seguido ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 37 de dicha capital.

7. Mediante escritos fechados el día 30 de mayo de 1994, la re-

presentación de «La Caixa» y la de los adjudicatarios de la finca en el procedimiento hipotecario, don José María Armadas Robert y doña Montserrat Armadas Fernández, se personaron ante este Tribunal. La Sección, a través de providencia de 13 de junio de 1994, los tuvo por personados y concedió un plazo de seis días a la recurrente para efectuar alegaciones sobre su inicial solicitud de apertura a prueba del recurso de amparo, plazo en el cual la actora formalizó escrito manifestando su voluntad de no insistir en dicha inicial petición.

8. Por providencia de 27 de junio de 1994, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones judiciales solicitadas y la apertura del trámite de alegaciones previsto en el art. 52 LOTC, en el que la actora se limitó a reiterar los hechos y fundamentos consignados en su inicial escrito de demanda, mientras que los adjudicatarios de la finca instaron la desestimación del amparo al entender que el mismo ha sido formalizado extemporáneamente, tras haberse alargado de manera artificial el plazo de interposición mediante el ejercicio de un recurso de casación a todas luces improcedente, manifestando, de manera subsidiaria, que la actora ha reconocido la titularidad dominical de los adjudicatarios sobre la finca subastada en el proceso hipotecario, al suscribir con éstos un contrato de arrendamiento. El Ministerio Fiscal, en cambio, solicitó, previamente a la formulación de sus alegaciones, que se requirieran determinadas actuaciones judiciales no remitidas con anterioridad.

9. Mediante providencia de 3 de octubre de 1994, la Sección acordó requerir las actuaciones solicitadas por el Fiscal, otorgando a las partes, tras su recepción, un nuevo plazo de alegaciones, durante el cual tanto la recurrente como los adjudicatarios se remitieron a sus anteriores escritos alegatorios. La representación de «La Caixa», mediante escrito lechado el 5 de diciembre de 1994, solicitó la desestimación del amparo, por entender que la demandante había tenido conocimiento más que suficiente acerca de la tramitación del procedimiento de ejecución hipotecaria, en el que podía haber solicitado formar parte, sin que su negativa a verificarlo pueda haberle originado indefensión. El Ministerio Fiscal, por último, instó igualmente la desestimación de la demanda de amparo; a su juicio, la actora tuvo conocimiento de la existencia del proceso del art. 131 L.H. por las notificaciones que se efectuaron a su domicilio, dos de ellas recogidas por vecinos del inmueble, y una tercera por ella misma, más aún desde el momento en que aceptó la titularidad dominical de los adjudicatarios, y también porque, con anterioridad a esos trámites, había dejado de pagar los recibos correspondientes al préstamo hipotecario, lo que configura una situación de falta de diligencia de la recurrente que excluye toda indefensión constitucional.

10. Por providencia de 3 de julio de 1995, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión a dilucidar en el presente recurso consiste en determinar si en la tramitación del procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 661/86, seguido ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Barcelona, se ha producido o no la indefensión de la recurrente, quien, pese a haber adquirido la finca objeto de ejecución en el año 1973 en virtud de un contrato privado, afirma no haber sido notificada, ni haber tenido conocimiento del citado procedimiento ni de su resolución, hasta el momento en que se produjo la diligencia de otorgamiento de la posesión de la finca en favor de los adjudicatarios, una vez celebrada la correspondiente subasta. La in-

defensión y, por ende, la vulneración del art. 24.1 C.E. se fundamenta, pues, en este caso en el incumplimiento por parte del órgano judicial de las reglas 3.ª y 5.ª del art. 131 de la Ley Hipotecaria que, como se sabe, prevé el requerimiento previo de pago -bien en vía notarial o, en su defecto, judicial- al tercer poseedor del inmueble a fin de que éste pueda... «si le conviene, intervenir en la subasta o satisfacer antes del remate el importe del crédito y de los intereses y costas en la parte que esté asegurada con la hipoteca de su finca».

2. Ahora bien, con carácter previo, ha de examinarse la causa de inadmisión del recurso -que ahora se convertiría en motivo de desestimación del mismo- consistente en la eventual extemporaneidad de la demanda de amparo. Tanto el Ministerio Fiscal como la representación de las personas que resultaron adjudicatarias de la finca han sostenido la intempestividad de la demanda de amparo por haber interpuesto la demandante un recurso de casación frente a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 25 de mayo de 1992, que aquéllos consideran manifiestamente improcedente, por lo que, de conformidad con doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 120/1986, 143/1986 o 26/1987, entre otras), se habría producido en este caso una inadmisión artificial de la demanda de amparo prevista en el art. 44.2 LOTC.

Tal alegato formal, sin embargo, no puede ser acogido porque, si bien es cierto que dicho recurso de casación fue inadmitido por no superar la cuantía legalmente establecida para el acceso a este tipo de recursos en el orden civil, no lo es menos que la determinación del valor de la pretensión entonces ejercitada, relativa a la solicitud de nulidad de actuaciones del anterior procedimiento hipotecario, presenta las suficientes complicaciones interpretativas como para impedir que la promoción del referido recurso pueda ser tachada de manifiestamente improcedente.

3. Despejada la anterior causa de inadmisión, ha de examinarse la eventual relevancia de la queja planteada por la actora.

Para ello es preciso comenzar por constatar una serie de datos fácticos que se derivan de lo actuado en el procedimiento especial y sumario del que dimana la pretensión de amparo. De dicho examen resultan constatados, por lo que ahora importa, los siguientes extremos: a) en primer término, que la demandante y su esposo, en virtud de un contrato privado (no elevado a escritura pública y, por tanto, sin constancia registral), adquirieron de la mercantil «Unión de Contratistas, S.A.», la vivienda objeto del litigio, subrogándose en el pago del préstamo hipotecario concedido a dicha empresa; b) en segundo lugar, que la actora, por su precaria situación económica, dejó de satisfacer los recibos que la Caja de Ahorros de Barcelona le giraba en concepto del préstamo hipotecario, ante lo cual esta última promovió el correspondiente procedimiento de ejecución, que dirigió únicamente contra el deudor hipotecario «Unión de Contratistas, S.A.»; c) en tercer término, que en el curso del procedimiento hipotecario, el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Barcelona efectuó en el domicilio de la actora, aunque a nombre de la «Unión de Contratistas, S.A.», tres distintas notificaciones, la primera de requerimiento de pago, con fecha 12 de junio de 1986, recogida por el vecino del inmueble don Luis Sacedón; la segunda sobre lugar, fecha y hora de celebración de la subasta, enviada por correo certificado recogido por la vecina doña María del Carmen Martínez, notificaciones ambas efectuadas con apercibimiento de entrega, y la tercera de liquidación de intereses y notificación de tasación de costas, realizada por cédula entregada personalmente y firmada por la propia actora, con fecha 23 de octubre de 1987; d) en cuarto lugar, que el 25 de mayo de 1986 se produjo en el

domicilio de la actora la diligencia de otorgamiento de la posesión de la finca en favor de los adjudicatarios de la subasta, trámite en el que manifiesta la demandante haber tenido conocimiento por vez primera de la existencia del proceso hipotecario, y e) en quinto y último lugar, que la actora suscribió con los adjudicatarios un contrato de arrendamiento de la vivienda, reconociendo expresamente la titularidad dominical de aquéllos sobre la finca.

4. Resulta de lo actuado que existieron tres notificaciones concretas practicadas en el domicilio de la actora acerca de la existencia del procedimiento, todas ellas anteriores a la adjudicación de la finca de pública subasta; dos de ellas entendidas, ante la ausencia de aquélla, con un vecino del inmueble (si bien dirigidas nominalmente al deudor «Unión de Contratistas, S.A.»), y una tercera practicada directamente con la demandante, tras la tasación de costas y liquidación de intereses.

Elo evidencia que la afirmación de la recurrente, al solicitar posteriormente la nulidad de actuaciones, de que no tuvo conocimiento de la existencia del proceso con anterioridad a la adjudicación de la finca tras su venta en pública subasta, no es aceptable; puesto que tanto de las dos primeras notificaciones practicadas en el que constituía su domicilio habitual, sin que el tercero con el que se entendieron manifestase reparo alguno en hacerse cargo de ellas (por lo que todo parece indicar que las entregó a la ocupante de dicho inmueble), como, de forma aún más concluyente, de la práctica de una tercera notificación entendida directamente con la actual demandante de amparo, se excluye la falta de conocimiento del proceso que ésta alega como fundamento de su pretensión de amparo.

5. Ha de rechazarse la denuncia de indefensión que la demandante invoca en este supuesto concreto y, por consiguiente, el amparo que se solicita invocando expresamente la doctrina de nuestra STC 148/1988, porque la indefensión, en aquel supuesto reconocida y reparada, se fundamentaba, precisamente, en el desconocimiento de la existencia del proceso por parte del tercer poseedor

del inmueble, que, con arreglo a lo dispuesto en los preceptos citados de la legislación hipotecaria, debía haber tenido dicho conocimiento, y ello, tanto en el supuesto de que su condición derive de la oportuna certificación registral (regla 4.ª del art. 131 L.H.), como porque resulte acreditada su adquisición del inmueble para el acreedor ejecutante (regla 3.ª art. 131 L.H.), por lo que, pese a la inexistencia de asiento registral, deberá ser requerido de pago e informado de la existencia del proceso.

En el presente caso, en el que, conforme se ha expuesto, hubo tres notificaciones sucesivas del proceso sin que la actora hiciese manifestación alguna al respecto ni opusiera reparo a la continuación del mismo, para, finalmente, celebrar con los propios adjudicatarios del inmueble un contrato de arrendamiento sobre la vivienda subastada y adquirida por éstos, no puede estimarse que haya existido desconocimiento de la causa ni, en consecuencia, indefensión derivada de la imposibilidad de intervención en ella de la recurrente a los efectos previstos legalmente; esto es, satisfacer el crédito asegurado e impedir la venta en pública subasta y posterior adjudicación del citado inmueble hipotecado a favor de terceros adquirentes del mismo. Antes bien, de la conducta de la demandante de amparo se desprende su pasividad ante la ejecución y la posterior conformidad tácita con la regularidad del procedimiento, a través del contrato con los adjudicatarios, todo lo cual pone de manifiesto la inconsistencia de la queja constitucional planteada.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 109/1995, de 4 de julio

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Procedimiento judicial sumario. Notificación.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 22 de octubre de 1993 por el que se inadmite el recurso de casación entablado contra la Sentencia de 25 de mayo de 1992, dictada en apelación por la Sección Decimocuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona revocando la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 5 de la misma capital de 2 de febrero de 1991, estimatoria de la demanda presentada por la recurrente en amparo, de nulidad de actuaciones por falta de notificación del procedimiento de eje-

cución hipotecaria seguido ante el citado Juzgado a instancia de la Caja de Ahorros de Barcelona para la ejecución de una hipoteca constituida sobre la finca adquirida a una promotora inmobiliaria, por las partes recurrentes, que se subrogó en el pago del préstamo hipotecario.

B) Antecedentes

La parte recurrente considera vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, al haberse tramitado el procedimiento de ejecución judicial sumaria sin que se le notificara su existen-

cia, no obstante discutirse la titularidad de la finca, que había previamente adquirido en virtud de documento privado.

La representación de la Caja de Ahorros de Barcelona estima que no se había producido lesión del derecho fundamental invocado, al haber tenido la recurrente suficiente conocimiento de la tramitación del procedimiento de ejecución hipotecaria por las notificaciones que se efectuaron en su domicilio, así como porque habiendo dejado de pagar los recibos correspondientes al préstamo hipotecario se situó la recurrente en una situación de falta de diligencia que excluye la protección constitucional.

C) Fundamentos jurídicos

Del examen de lo actuado en el procedimiento especial y sumario resulta la existencia de concretas notificaciones practicadas en el domicilio de la recurrente en amparo, todas ellas anteriores a la adjudicación de la finca en pública subasta, lo que excluye la falta de conocimiento del proceso como fundamento de la pretensión de amparo, máxime cuando de la conducta de la demandante en amparo, durante el procedimiento de ejecución se desprende pasividad ante la misma.

**Sentencia 79/1996, de 20 de mayo.
Recurso de amparo. Procedimiento de jura de cuentas
(BOE 21 junio 1996)**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.268/93, promovido por don Ramón Feixó Bergada, representado por el Procurador don José Manuel de Dorremiochea Aramburu y asistido por el Letrado don Carlos Espino de Amezága, contra las providencias de 28 de junio y 23 de septiembre de 1993, así como contra el Auto de 13 de octubre del mismo año, resoluciones todas ellas dictadas por la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Barcelona en el expediente de jura de cuentas tramitado como pieza separada del rito de apelación núm. 591/86-B. Ha intervenido el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 5 de noviembre de 1993, la representación procesal de don Ramón Feixó Bergada interpuso el recurso de amparo del que se ha hecho mención en el encabezamiento.

2. La demanda se fundamenta en los siguientes hechos:

a) Mediante escrito formulado el 14 de octubre de 1991, el actor, Procurador de los Tribunales, instó expediente de jura de cuentas contra don Enrique Sallarés González, a quien reclamaba en concepto de honorarios profesionales la cantidad de 213.805 pesetas.

b) Con fecha 12 de noviembre de 1991, la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Barcelona dictó providencia requiriendo de pago al deudor y advirtiéndole igualmente de que, en caso de no satisfacer la deuda en el plazo conferido, se procedería al embargo de sus bienes por la vía de apremio, requerimiento y advertencia que fue comunicada por medio de exhorto al Juzgado de Cabriels, el cual llevó a cabo el requerimiento de pago el 25 de noviembre de 1991, concediendo al deudor un plazo de diez días para que lo cumplimentara.

c) Al haber transcurrido con creces dicho plazo sin que el deudor satisficiera la deuda, el actor, mediante escrito formalizado el día 13 de abril de 1993, solicitó del Juzgado de Cabriels la ejecución de la deuda por la vía de apremio, lo que dio origen a una diligencia de embargo practicada el día 19 del mismo mes y año en la cual, al manifestar el ejecutado que carecía de efectivo y de bienes propios, recayó la traba, literalmente, sobre «los saldos que ostente el demandado en cuentas corrientes y de abono en Bancos y Cajas de Ahorro de Cabriels y Barcelona».

d) Por medio de escrito fechado el 8 de junio de 1993, el actor se dirigió de nuevo a la Audiencia Provincial de Barcelona solicitándole que pusiera la existencia del embargo en conocimiento de determinadas entidades financieras. Dicha solicitud fue rechazada por la primera de las providencias impugnadas (la de 28 de junio de 1993), en la que textualmente se afirma que «en cuanto al que solicita (sic) embargo de cuentas corrientes y demás depósitos

cuya titularidad ostente don Enrique Sallarés González, no ha lugar a acceder a tal petición, puesto que, según consta en la diligencia de embargo practicado contra dicho litigante, éste carece de patrimonio».

e) Posteriormente, en fecha 30 de julio de 1993, el actor volvió a solicitar de la Audiencia Provincial que librara oficio a la Delegación de Hacienda, con el fin de que remitiera la última declaración de la renta presentada del deudor ejecutado, así como a determinadas entidades financieras para que por éstas se acreditase si dicho deudor tenía saldo positivo en las cuentas que pudiera tener abiertas en las mismas.

f) Dicha solicitud fue igualmente denegada mediante providencia dictada el día 23 de septiembre de 1993 -que se remitió en su fundamentación a la ya reseñada de 28 de junio de 1993-, la cual fue confirmada, previa la interposición del correspondiente recurso de súplica, por el Auto de 13 de octubre de 1993, resolución esta última en la que la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Barcelona declara lo siguiente: «... el art. 1.455 de la Ley de Enjuiciamiento Civil tiene un ámbito de aplicación referido a la ejecución de Sentencias firmes como se pone de relieve en el Auto que se acompaña, mientras que en el presente caso no existe Auto o Sentencia que se tenga que ejecutar».

3. Considera la parte recurrente en amparo que dichas resoluciones han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva [art. 24.1 C.E.], por cuanto las resoluciones impugnadas, a las que reputa carentes de motivación, han incurrido en una flagrante contradicción con respecto a lo que fue solicitado por el recurrente, que no era sino la adopción de las medidas previstas en el art. 1.455 de la L.E.C. para hacer efectiva la ejecución, dejándole indefenso al no poder conseguir dicha ejecución por la vía de apremio de la cantidad reclamada sin causa legal expresa o tácita que así lo justifique.

4. La Sección, a través de providencia dictada el 11 de abril de 1994, sometió a las alegaciones de las partes la posible concurrencia de la causa de inadmisión de la demanda consistente en su manifiesta carencia de contenido constitucional [art. 50, apartados 1 c) y 3, de la LOTC]. En dicho trámite, tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal sostuvieron la existencia de contenido constitucional de la demanda, instando su admisión a trámite.

5. El 30 de mayo de 1994, la Sección dictó providencia de admisión a trámite del recurso, requiriendo a los órganos judiciales de procedencia la remisión de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso de que trae causa el presente recurso de amparo.

6. Por providencia de 13 de octubre de 1994, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones judiciales solicitadas y la apertura del trámite de alegaciones previsto en el art. 52 LOTC.

El recurrente, mediante escrito registrado el 14 de noviembre de 1994, insistió en los hechos y fundamentos inicialmente consig-

nados en su demanda de amparo, solicitando finalmente la estimación del recurso.

El Ministerio Fiscal, por su parte, en su escrito de alegaciones, formulado el 14 de noviembre de 1994, entendió que en el presente caso se había producido la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante por cuanto las resoluciones impugnadas, además de no encontrarse fundadas en Derecho, desconocían también la obligación judicial de ejecutar la resolución que ordenó el requerimiento de pago y posterior embargo de los bienes del deudor, resolución que califica como un verdadero «título ejecutivo» susceptible de ocasionar la apertura de la vía de apremio. Finaliza su alegato afirmando la clara y terminante aplicación en el caso del art. 1.455 de la L.E.C., aplicación indebidamente desechada por el órgano judicial de instancia, y solicitando de este Tribunal la emisión de una Sentencia estimatoria del recurso de amparo.

7. Por providencia de 16 de mayo de 1996, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de amparo contra diversas resoluciones dictadas por la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Barcelona, mediante las que se rechazan otras tantas solicitudes del demandante relativas a la adopción de medidas tendientes a lograr la efectividad de un anterior embargo de cuentas corrientes y depósitos trabado contra el deudor en el marco de un procedimiento de jura de cuentas.

Sostiene el recurrente que el órgano judicial autor de las resoluciones impugnadas ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que, al considerar de forma y manera contradictoria que lo solicitado por el demandante era la adopción de un embargo ejecutivo y no, como efectivamente se instó, simples medidas de aseguramiento de la ejecución previstas como tales en el art. 1.455.3 de la L.E.C., le ha ocasionado indefensión al cerrar toda vía jurídica para conseguir la ejecución por la vía de apremio de la deuda reclamada. A la petición de que este Tribunal declare nulas las resoluciones impugnadas y restablezca los derechos fundamentales del actor se ha adherido el Ministerio Fiscal, quien igualmente considera que dichas resoluciones han vulnerado el art. 24.1 C.E. al no encontrarse fundadas en derecho.

2. Como es sabido, el denominado «procedimiento de jura de cuentas» regulado en el art. 8 de la Ley de Enjuiciamiento Civil —precepto cuya constitucionalidad declaramos en la STC 110/1993— tiene por objeto conseguir que los Procuradores o Abogados que hayan intervenido en un determinado proceso puedan resarcirse, de forma sumaria y expeditiva, de los gastos que el ejercicio de las labores de representación y defensa procesal les haya ocasionado, para lo cual, una vez presentada ante el órgano judicial la correspondiente «cuenta de gastos» de dichos profesionales, el Juez o Tribunal, tras el examen de la misma, procederá a requerir de pago al deudor «bajo apercibimiento de apremio», de forma que si éste no cumple con su obligación dentro del plazo de diez días que ha de otorgársele al efecto, podrá llevarse a cabo la ejecución forzosa del importe de la deuda por los trámites establecidos en el Título XV del Libro II de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En definitiva, cuando el deudor contraviene su obligación de pago, la resolución judicial por la que se le requiere que satisfaga la deuda pasa a convertirse automáticamente en un «título de ejecu-

ción» capaz de provocar, a instancia del acreedor, la apertura de la vía de apremio, vía en la cual al órgano judicial le es dado decretar el embargo de bienes y demás medidas ejecutivas, de forma semejante a como si se estuviera llevando a efecto una Sentencia condenatoria al pago de cantidad líquida; medidas entre las que se incluyen, por supuesto, las de requerir de todo tipo de Registros públicos; organismos públicos y entidades financieras que faciliten la relación de bienes o derechos del deudor de que tengan constancia, según dispone el párrafo tercero del art. 1.455 de la L.E.C.

3. Este Tribunal ha declarado en reiteradas ocasiones que el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 de la C.E. conlleva el derecho a la obtención de una resolución fundada en Derecho sobre la pretensión formulada ante el Juez competente, el cual debe aplicar de manera motivada las normas jurídicas y resolver razonadamente la cuestión sometida a su consideración (SSTC 122/1991, 107/1994, entre otras).

También hemos declarado, sin embargo, que el citado precepto no incluye entre sus contenidos esenciales el hipotético derecho al acierto judicial, ni preserva de eventuales errores en el razonamiento jurídico, ni en la elección de la norma aplicable, cuya determinación no rebasa el ámbito de la legalidad ordinaria, y por tanto, su control queda excluido de la vía del amparo constitucional, pues, de lo contrario, este recurso quedaría transformado en una nueva instancia revisora con merma de las competencias de los Tribunales ordinarios (SSTC 126/1988, 50/1988, 211/1988, 127/1990, 210/1991, 55/199 y 24/1994).

Pero hemos matizado, por último, que es función de este Tribunal el examen de los motivos y argumentos en que se funda la decisión judicial impugnada con el fin de comprobar si son razonables desde una perspectiva constitucional, pudiéndose corregir en esta vía de amparo cualquier interpretación que produzca efectos negativos en los derechos fundamentales del ciudadano (SSTC 172/1985, 190/1990 y 101/1992).

4. La aplicación de la transcrita doctrina al recurso que ahora se somete a nuestro enjuiciamiento ha de determinar la estimación de la demanda de amparo.

En efecto, de las actuaciones remitidas por el órgano de instancia y del contenido de los distintos escritos alegatorios presentados por el recurrente y por el Ministerio Fiscal, resulta evidente que en el presente caso el órgano judicial de instancia al denegar las solicitudes que ante la infructuosidad de la diligencia de embargo y la situación de insolvencia declarada por el propio ejecutado, se limitaban a instar del órgano judicial el libramiento de diversos oficios que habrían de dirigirse a la correspondiente Delegación de Hacienda y a determinadas entidades financieras, con el fin de que la primera remitiera la declaración de la renta presentada por el deudor ejecutado y las segundas informaran sobre el estado de las cuentas corrientes o depósitos que dicho deudor pudiera tener abiertas en las mismas, ha enervado la ejecución de su propio requerimiento de apremio y, por consiguiente, ha vulnerado el art. 24.1 C.E.

De este modo, al negar al actor su derecho a que fueran adoptadas dichas legítimas medidas de aseguramiento de la ejecución, impidiendo totalmente, en consecuencia, la prosecución del procedimiento de apremio, la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Barcelona incurrió en una violación del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente para cuyo adecuado restablecimiento debemos retrotraer las actuaciones al instante en que fueron solicitadas dichas medidas —a través de los escritos formulados por el actor los días 8 de junio y 30 de julio de 1993— para que el órgano

judicial resuelva sobre ellas mediante un pronunciamiento respetuoso con el contenido del derecho consagrado en el art. 24.1 C.E.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de amparo y, en consecuencia:

1.º Restablecer al recurrente en su derecho a la tutela judicial efectiva.

2.º Anular el Auto de 13 de octubre de 1993, así como las providencias de 28 de junio y 23 de septiembre del mismo año, dictadas por la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Barcelona.

3.º Retrotraer las actuaciones al instante en que fueron solicitadas por el actor las medidas de aseguramiento de la ejecución, para que la Audiencia resuelva sobre ellas mediante un pronunciamiento respetuoso con el contenido del derecho consagrado en el art. 24.1 C.E.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1996, de 20 de mayo

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Jura de cuentas. Procedimiento de apremio.

Embargo. Medidas de aseguramiento.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra las providencias de 28 de junio por la que se rechaza la solicitud de puesta en conocimiento del embargo de los bienes del deudor, por los honorarios profesionales debidos al actor del presente recurso de amparo, de determinadas entidades financieras, entre las que figuraban las Cajas de Ahorro de Cambrils y Barcelona, y 23 de septiembre de 1993, por la que se rechaza la solicitud de que instase a la Delegación de Hacienda con el fin de que se remitiera la última declaración de las rentas presentadas por el deudor, así como a determinadas entidades financieras para que por éstas se acreditase si dicho deudor tenía saldo positivo en las cuentas que pudiera tener abiertas en las mismas. Igualmente se recurre en amparo el Auto de 13 de octubre de 1993, que al igual que las anteriores resoluciones fue dictado por la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Barcelona en el expediente de jura de cuentas.

B) Antecedentes

La recurrente en amparo considera que las resoluciones judiciales de referencia han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, estimándose carentes de motivación, entrando igualmente en flagrante contradicción en relación a lo solicitado por el actor, ya que este instó la simple ejecución judicial de la resolución ya dictada y no la adopción de un embargo ejecutivo como afirma la Audiencia Provincial, dejándole indefenso al no poder conseguir la ejecución por vía de apremio de la cantidad reclamada, sin causa que lo justifique.

El Ministerio Fiscal entendió que en el presente caso se había producido una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante, en la medida en que las resoluciones impugnadas, además de no ser fundadas en derecho, desconocían la obligación de ejecutar la resolución que ordenó el requerimiento de pago y posterior embargo.

C) Fundamentos jurídicos

Siendo la jura de cuentas un proceso establecido con la finalidad de que Abogados y Procuradores puedan resarcirse de forma sumaria y expeditiva de los gastos que el ejercicio de las labores de representación y defensa procesal les haya ocasionado, una vez establecida la correspondiente cuenta de gastos, se requerirá por el órgano judicial el pago bajo apercibimiento de apremio, de forma que en última instancia procederá la ejecución forzosa del importe de la deuda.

Se considera que el derecho a la tutela judicial conlleva el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho sobre la pretensión formulada ante el Juez competente, el cual debe aplicar de manera motivada las normas jurídicas y resolver razonadamente la cuestión sometida a su consideración, así como a la aplicación de las resoluciones judiciales dictadas.

Lo anterior determina que denegada la solicitud, del hoy recurrente en amparo, de adopción de meras medidas de aseguramiento de la ejecución, se impidió la prosecución del procedimiento de apremio con lesión del derecho a la tutela judicial efectiva.

Sentencia 96/1996, de 30 de mayo.
Recursos de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencia.
Ley 26/1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito
y Real Decreto 1144/1988 sobre creación de Bancos privados
e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras
(BOE 21 junio 1996) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.710/1988 y 1.726/1988, acumulados, interpuestos, respectivamente, por el Gobierno Vasco y por la Generalidad de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 26/1988, de 28 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, y en el conflicto positivo de competencia núm. 200/1988, acumulado a los anteriores y promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1.144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Presidente, don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 28 de octubre de 1988, el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, don Ion Gurutz Echave y Aranzábal, en nombre y representación del Gobierno Vasco, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 42, 43 y 48 y disposiciones adicionales segunda, tercera, sexta, séptima, décima, duodécima y decimotercera de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, se resumen a continuación:

a) Comienza el Abogado del Gobierno Vasco refiriéndose al reparto competencial efectuado por el bloque de la constitucionalidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación al sector crediticio, entendiendo por tal el integrado por las empresas y entidades definidas en el art. 1 del Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, según la redacción que del mismo efectúa el apartado 3.º del art. 39 de la propia Ley 26/1988, señalando, a la luz de lo dispuesto en los arts. 149.1.11, 13 y 18 C.E. y 10.25 y 26 y 11.2 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante, E.A.P.V.), que los títulos competenciales sobre «ordenación del crédito, banca y seguros» y sobre «Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito» poseen el mismo ámbito de aplicación, al referirse tanto a la estructura, organización interna y funciones de los intermediarios financieros, como a su actividad, pero difieren en su alcance y en la intensidad de la competencia estatutaria del País Vasco. Así, mientras que la competencia estatutaria sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito se califica de «exclusiva», la general sobre «ordenación del crédito, banca y seguros» lo es como «desarrollo legislativo y ejecución», razón por la cual, las bases estatales referentes

a Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito deberán permitir a la Comunidad Autónoma un mayor grado de ejercicio competencial sobre este tipo de intermediarios financieros que sobre los restantes, respecto de los cuales las bases estatales podrán ser limitativas de la competencia autonómica, aunque el Estado no podrá reducir esa competencia a aspectos meramente accesorios o incluso, como sucede en la Ley que se impugna, eliminar toda intervención de la C.A.

b) El art. 42 de la Ley que se impugna se refiere únicamente a las competencias autonómicas sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, lo que supone una limitación desacorde con la distribución competencial (arts. 10.26 y 11.2 a) del E.A.P.V.), además de una reducción no congruente con el reconocimiento efectuado en el apartado 5.º del art. 1, al considerar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia dicten normas sobre ordenación y disciplina de las Entidades de Crédito en general, así como con la salvedad contenida en el apartado 5.º del art. 43, ambos de la misma Ley 26/1988.

Por ello, la Comunidad Autónoma del País Vasco debe poder ejercer las competencias contempladas en el art. 42 respecto de todas las Entidades de Crédito y demás intermediarios financieros, máxime si se repara que tales competencias son fundamentalmente sancionadoras, es decir, ejecutivas.

Este espíritu reduccionista de las competencias autonómicas se afirma aún más, si cabe, al poner en relación los arts. 18 y 42, pues a tenor del primero, la competencia para la instrucción de los expedientes sancionadores y para la imposición de las sanciones correspondientes se atribuye a órganos de la Administración Central del Estado «sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 42 de esta Ley», y como en el art. 42 se considera que la competencia sancionadora de las Comunidades Autónomas únicamente alcanza a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, es clara la voluntad de eliminar el ejercicio de esta potestad sobre el resto de las Entidades de Crédito.

En consecuencia, se entienden inconstitucionales las referencias contenidas en el art. 42 de la Ley 26/1988, en el sentido de que las Comunidades Autónomas únicamente tienen competencia respecto de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

c) En relación al apartado 1.º del art. 42 se señala que el régimen sancionador no constituye una materia autónoma sino incardinada plenamente en las normas de ordenación y disciplina de las Entidades de Crédito, de manera que en el ámbito sancionador, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá ejercer no solamente competencias de ejecución sino de desarrollo normativo, separándose incluso de la normativa básica del Estado, siempre que las normas autonómicas no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

(1) Corrección de errores BOE 29 julio 1996.

d) Dado que la potestad sancionadora se enmarca entre las funciones de mera ejecución, su ejercicio –a salvo de las referentes al sistema normativo, que es materia de exclusiva competencia estatal– corresponde estatutariamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco, excepto en aquellos tasados supuestos en que la ejecución por el Estado deba ser considerada como base de la ordenación del crédito o de la planificación general. Tal es el caso, ciertamente, de la declaración contenida en el último inciso del apartado 2.º del art. 42, que dota, desde un punto de vista finalista, de la adecuada cobertura a la reserva declarada en favor del Banco de España y órganos de la Administración Central del Estado.

No obstante, ha de discreparse de dicha previsión por cuanto en su actual redacción no se determina norma básica alguna («... en la medida en que...», se dice), lo que es incompatible, por definición, con el concepto de base. Además, se traslada la determinación de la base a los propios órganos llamados a ejecutarla, lo que ocurrirá cuando éstos entiendan que, de facto, determinada infracción cometida por una Entidad de Crédito afecta de tal manera al «adecuado funcionamiento del sistema monetario o crédito nacional» que sea aconsejable «el ejercicio uniforme» de la potestad sancionadora.

En suma, nos hallamos ante una «norma básica» que no concreta que sea básica, pues se limita a hacer una afirmación de principio en vez de realizar lo que constituye su finalidad. La determinación de las normas básicas que permitan delimitar el campo de juego en el que deban desenvolverse las competencias autonómicas. Con ello se atenta gravemente a los principios de seguridad jurídica y fidelidad del Estado al sistema diseñado por la C. E.

Por lo demás, el precepto se opone frontalmente a la reiteradísima doctrina que exige que las bases se contengan en normas, ya que en el precepto la base no la constituye él mismo, sino la decisión que al respecto adopte, en cualquier momento y sin sujeción a criterio legal alguno, el Banco de España de otros órganos de la Administración Central del Estado. Este proceder se reitera en el segundo inciso del apartado 4.º del mismo art. 42 («... en el caso de que no aprecie la concurrencia de la relación con el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crédito nacional...»), de manera que ambos preceptos no solamente resultan inconstitucionales por no determinar lo que es o no básico, sino por vulnerar los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos (art. 9.3 y 103 C.E.), al atribuir a un órgano administrativo la facultad de determinar libremente, según su criterio la aplicación a un supuesto concreto de uno u otro ordenamiento jurídico, el estatal o el autonómico.

e) En cuanto al apartado 3.º del art. 42, hay que tener en cuenta que las infracciones a las que se refiere no suponen sino un incumplimiento de las pertinentes normas de ordenación y disciplina en la materia, enmarcándose la correspondiente potestad sancionadora entre las funciones de ejecución que, como regla, corresponden a la Comunidad Autónoma.

Pues bien, en el precepto que se impugna, la extensión de la potestad sancionadora a los órganos centrales del Estado respecto de las infracciones mencionadas no tiende a garantizar en modo alguno el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crédito, ni la solvencia de las Entidades de Crédito, sino que pretende instaurar un sistema de autotutela que no tiene base constitucional alguna y que resulta contrario al reparto competencial en la materia.

f) La exigencia del informe previo del Banco de España que se prevé en el apartado 6.º del mismo art. 42 supone el reconocimiento de una actividad de ejecución a desarrollar por un órgano

estatal en el seno de una actuación que corresponde a la Comunidad Autónoma. Dicha intervención estatal únicamente puede justificarse en la consideración de que nos hallamos ante una medida calificable como básica para la ordenación del crédito, pero lo cierto es que esa calificación no resulta posible, pues cuando la Ley ha considerado la conveniencia de la inclusión de actos ejecutivos dentro de las normas básicas, así lo ha efectuado –aunque de manera inconstitucional, como ya se ha visto– en el propio art. 42.

En definitiva, dada la competencia sancionadora de la Comunidad Autónoma respecto de las infracciones de las que no pueda predicarse que afecten al adecuado funcionamiento del sistema crédito o monetario nacional, el Estado no puede introducir ningún mecanismo que interfiera el ejercicio autonómico de aquella competencia, pues ello supondría un control y tutela sobre la actividad de las Comunidades Autónomas ajeno a lo dispuesto en la C.E. y en los Estatutos de Autonomía.

g) El apartado 7.º del art. 42 al declarar básicos, al amparo del art. 149.1.11 y 13 C.E., los preceptos contenidos en el Título II –salvo las referencias contenidas en ellos a órganos o entidades estatales– y en el Título III de la Ley, viene a garantizar en su integridad a las Comunidades Autónomas las facultades de ejecución que del Título II se derivan, pero no las competencias de desarrollo normativo que también les corresponden, de manera que la redacción de la letra a) de este art. 42.7, en relación con lo preceptuado en el art. 29, no contempla la posibilidad de establecimiento por las CC. AA. de normas sancionadoras, con lo que se produce un exceso de inconstitucionalidad en el apartado que se impugna.

En cuanto al Título III, el art. 31 contempla como único supuesto determinante de las medidas de intervención de las Entidades de Crédito y de sustitución provisional de sus órganos de administración o dirección la existencia en la correspondiente Entidad de una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia, lo que implica un exceso inconstitucional de las bases en esta materia. Y, por otra parte, los supuestos desencadenantes de la intervención y sustitución no hacen referencia alguna a la concurrencia de la circunstancia que justifica la promulgación de normas básicas en la materia, es decir, el aseguramiento del adecuado funcionamiento del sistema crédito nacional, único supuesto que justificaría no sólo la adopción de normas básicas, sino la inclusión en las bases de meros actos de ejecución. Por eso, en el presente supuesto, que no tiene en cuenta sino situaciones que consisten en graves irregularidades económicas, la Ley 26/1988 debe limitarse a establecer el mínimo común denominador normativo que posibilite el desarrollo legislativo y la ejecución por las Comunidades Autónomas, incluyendo en tales bases normativas, en su caso, las reglas de solución a los posibles conflictos entre ordenamientos jurídicos autonómicos; reglas que no pueden consistir en atribuir la competencia al Estado, por no ostentar éste en la materia más competencia que la de fijación de las normas básicas.

h) En cuanto al art. 43.5, la inscripción de las Entidades de Crédito y demás intermediarios financieros en los correspondientes Registros del Banco de España no supone sino un acto material condicionado por la previa autorización y la comprobación de que el solicitante reúne una serie de requisitos o condiciones, de manera que ese acto no cabe sino considerarlo incluido dentro de las funciones ejecutivas y, por consiguiente, incluido dentro de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco [arts. 10.26 y 11.2 a) E.A.P.V.], lo que así se ha reflejado en diversas normas autonómicas [Decretos del Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo, art. 8; y 199/1982, de 26 de octubre] que, sin embargo, no han sido objeto de impugnación alguna por el Gobierno de la Nación.

Además, la reserva que el último inciso del apartado 5.º del art. 43 de la Ley 26/1988, establece a favor del Banco de España, únicamente sería posible si la función prevista debiera ser considerada como base de la ordenación del crédito o de la planificación general de la actividad económica o como un elemento de coordinación de esa planificación general, pero tal posibilidad no es de aplicación al caso por no haber sido declarado dicho precepto como norma básica.

Por otra parte, el efecto «constitutivo» que se pretende otorgar a la inscripción en el Registro especial excede ampliamente del concepto material de las bases por tratarse de un mero acto de ejecución completamente reglado, no siendo lógico ni proporcionado que, admitido que la autorización de Entidades de Crédito corresponde a las Comunidades Autónomas, el inicio de sus actividades quede sujeto a la previa inscripción en el correspondiente Registro del Banco de España. Y es que si, en aras de garantizar un adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional, fuera imprescindible un conocimiento cabal por la Administración del Estado de cuales son las Entidades de Crédito que efectivamente operan en todo el territorio español, bastaría con disponer la obligación de las Comunidades Autónomas de comunicar al Banco de España cuantas inscripciones efectúen.

i) En relación al art. 48, apartado 1.º, no puede reconocerse carácter básico a la facultad que se prevé en orden a determinar la frecuencia y el detalle con que deban suministrarse los correspondientes datos a las autoridades administrativas encargadas del control, pues aun cuando pueda ser admisible la fijación de unos mínimos de frecuencia y detalle, no hay razón alguna para impedir que las Comunidades Autónomas, en uso de sus competencias, puedan completar las exigencias mínimas que dicte el Estado o, incluso, añadir las que estimen convenientes para el mejor ejercicio de su función de tutela y control.

Por consiguiente, el precepto impugnado incurre en inconstitucionalidad al contener una regulación básica que no permite ulterior desarrollo por las CC. AA.

j) La disposición adicional segunda, declarada básica por la disposición adicional decimotercera, se enmarca en las materias de legislación mercantil, de ordenación del crédito, banca y seguros y de planificación general de la actividad económica.

Ahora bien, el ejercicio de la potestad sancionatoria por infracción de las normas de ordenación, en cuanto supone un acto de ejecución corresponde inicialmente a la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 11.2 a) E.A.P.V.), salvo que dicha función deba ser considerada básica. Pero tal consideración, además de no haberse previsto, no concurre, habida cuenta de la excepcionalidad con que esa inclusión en lo básico debe contemplarse y de que difícilmente puede sostenerse que cuando las infracciones de que se trata tengan relación con Entidades de Crédito radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, nos hallamos ante una cuestión que pueda afectar al adecuado funcionamiento del sistema crediticio.

De este modo, correspondiendo el ejercicio de la potestad sancionadora a la Comunidad Autónoma, ese ejercicio se ve, sin embargo, impedido por la redacción del precepto que se impugna, ya que señala únicamente al Banco de España como receptor de las comunicaciones, impidiendo así a la Comunidad Autónoma el tener conocimiento de las mismas y poder, en consecuencia, ejercer dicha potestad. El precepto, por tanto, es inconstitucional en la medida en que no contempla la comunicación en relación a los extremos en él regulados a la C.A., comunicación que puede rauda-

mente ser instrumentada a través del Banco de España o, viceversa, a este órgano a través de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, similar consideración merece la atribución exclusiva de legitimación al Banco de España para la impugnación de los acuerdos sociales adoptados con la participación de los adquirentes que no hayan efectuado la previa comunicación, pues en este caso, y en la medida en que con tal acuerdo social no se vea afectado el adecuado funcionamiento del sistema crediticio nacional y se trate de Entidades de Crédito respecto de las que territorialmente pueda predicarse la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, éste ostenta el mismo interés de salvaguardia del cumplimiento de la normativa aplicable que justifica la atribución de legitimación al Banco de España, resultando esta atribución, por tanto, inconstitucional por desconocer la competencia autonómica que sobre tutela de las Entidades de Crédito le corresponde.

k) La disposición adicional tercera, declarada básica por la disposición adicional decimotercera, en su núm. 1 da nueva redacción al art. 48 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946.

Pues bien, aunque la nueva regulación contenida en el referido art. 48 pudiera calificarse como integrante de la legislación mercantil al afectar al ejercicio de los derechos inherentes a la titularidad de las acciones, la atribución al Banco de España de la función autorizatoria encuentra su justificación no entre las normas que disciplinan el estatuto de las sociedades mercantiles, sino entre aquellas normas de derecho público que disciplinan la actividad mercantil de los Bancos, enmarcándose entre las normas sobre ordenación del crédito. Y en este sentido, es menester señalar que autorizar es una decisión pertinente al ámbito de la ejecución, por lo que su atribución al Banco de España quiebra la natural competencia atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 11.2 a) E.A.P.V.), lo que resultaría únicamente admisible en el supuesto de que se considerase básica tal autorización, extremo que no concurre, y ello no sólo por la fundamental razón de que si la C.A. es competente para autorizar la creación de nuevos Bancos no hay razón que justifique una exclusión de su competencia en el aspecto considerado, sino porque no se entiende en qué medida esta autorización, referida a entidades bancarias sobre las que la Comunidad Autónoma tenga competencia, puede presentar tal grado de relevancia que afecte al adecuado funcionamiento del sistema crediticio nacional.

Naturalmente que, en aras del adecuado funcionamiento, puede establecerse un sistema de informe del Banco de España previo a la actividad autonómica, a la manera como está establecido en la normativa para creación de Bancos (Real Decreto 2.246/1979 y el recientemente publicado 1.144/1988, que deroga al anterior), pero sin que quepa extender la condición de básico al propio acto autorizatorio.

Estas consideraciones se refuerzan al comprobar el carácter de infracción administrativa consecuente al incumplimiento de lo prevenido en el repetido art. 48, conforme expresamente se prevé en el párrafo 2.º del apartado 1.º de la letra a) del art. 4 de la Ley 26/1988.

Por lo demás, ha de reiterarse cuanto se ha alegado a propósito de la disposición adicional segunda respecto de la legitimación conferida al Banco de España para impugnar los Acuerdos sociales, por concurrir las mismas razones ya expresadas.

En lo que atañe al núm. 2 de la misma disposición adicional tercera, que modifica el apartado c) del art. 45 de la Ley de Ordenación Bancaria, una vez más nos hallamos ante un acto meramente

ejecutivo en el que no concurre razón alguna que justifique su calificación como básico, razón por la cual son aplicables cuantas argumentaciones han quedado expuestas al respecto anteriormente.

En consecuencia, la disposición adicional tercera es inconstitucional por vulnerar la competencia reconocida en el art. 11.2 a) del E.A.P.V., ya que excluye la competencia de la Comunidad Autónoma para otorgar las autorizaciones previstas y no le reconoce legitimación para la impugnación de los acuerdos sociales a que se refiere.

l) La regulación contenida en la disposición adicional sexta, también impide que la Comunidad Autónoma del País Vasco, a quien corresponde la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, pueda ejercer tal competencia, fijando ella el plazo previsto, o bien (si se entiende que un plazo mínimo constituye base de la ordenación del crédito) fijando otro plazo de mayor duración, siempre que resulte proporcionado y así lo justifique el fin que persiga la actuación autonómica.

l) La disposición adicional séptima, declarada básica por la disposición adicional decimotercera, cuando prevé la intervención de órganos de la Administración pública únicamente hace referencia a órganos estatales, sin efectuar mención alguna a las Comunidades Autónomas ni salvar sus competencias.

Así, la facultad que en el apartado 2.º se atribuye al Gobierno, entendida en el sentido excluyente que se deriva del precepto, ignora las competencias normativas que al respecto posee la Comunidad Autónoma del País Vasco, utilizando una concepción de la norma básica que conduce a una uniformidad normativa incompatible con el carácter que deben poseer las bases.

Y, asimismo, la autorización e inscripción previstas en el apartado 8.º, constituyen meros actos de ejecución que no cabe incluir entre las bases de la materia, por lo que su ejercicio corresponde a la Comunidad Autónoma.

m) Las facultades que en la disposición adicional décima, declarada básica por la disposición adicional decimotercera, se atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España, exceden ampliamente de la competencia que en esta materia ostentan los órganos de la Administración Central del Estado, pues se trata simplemente de actos de mera ejecución cuyo carácter no puede considerarse básico para el funcionamiento del sistema crediticio y financiero, enmarcándose por el contrario, entre las facultades incluidas en el art. 11.2 a) del E.A.P.V.

n) La disposición adicional duodécima, declarada igualmente básica por la disposición adicional decimotercera, modifica la redacción de la letra a) del art. 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, introduciendo un instrumento novedoso, las cuotas participativas de las Cajas de Ahorro, definiéndose éstas como los valores nominativos, carentes de todo derecho político, representativos de aportaciones dinerarias de duración indefinida que puedan ser aplicadas por la Caja emisora a la compensación de pérdidas, tanto en la liquidación de la entidad como en el caso de saneamiento general de la misma.

Esta previsión se inscribe entre las normas sobre ordenación de crédito y reúne las características precisas para ser calificada como norma básica en cuanto determina la utilización de este instrumento para compensar pérdidas, la no incorporación de derechos políticos derivada de su suscripción o tenencia, así como la proporción en que pueden aplicarse a tal compensación y la existencia de excedentes de libre disposición como determinante de su

retribución, pues tales aspectos constituyen la regulación imprescindible para garantizar una identidad sustancial en todo el territorio español de tales instrumentos financieros, a partir de la cual puedan las Comunidades Autónomas completarla para adecuarlas a la satisfacción de los intereses que justifican la asunción estatutaria de competencias sobre las Cajas de Ahorro con carácter exclusivo.

Por el contrario, la atribución al Gobierno del Estado de las facultades de establecer limitaciones adicionales a las que quede sujeta la retribución de las cuotas participativas y de prohibir o limitar su tenencia por parte de categorías específicas de inversores, supone la extensión de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado más allá de la determinación de las normas básicas, incluso hasta el punto de agotar todas las potestades de desarrollo normativo, vaciando así de contenido la competencia exclusiva del art. 10.26 del E.A.P.V.

La propia redacción del precepto sugiere que la regulación de tales cuestiones no son de sustancial importancia, no sólo desde el punto de vista de la determinación de lo básico, sino, incluso, desde el punto de vista del régimen jurídico sustantivo referente a las cuotas participativas, no considerando tales limitaciones y prohibiciones como integrantes del mismo y, por consiguiente, merecedoras de concreción legal, sino, por el contrario, de una entidad menor que justifica la habilitación efectuada al Gobierno.

En consecuencia, el precepto impugnado invade la competencia de la Comunidad Autónoma al referir el ejercicio de las facultades mencionadas al Gobierno del Estado.

ñ) Finalmente, como consecuencia de cuanto se ha expuesto, ha de predicarse la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimotercera en cuanto declara el carácter básico de los preceptos examinados.

2. Por providencia, de 7 de noviembre de 1988, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco, adoptar las medidas dispuestas por el art. 34.1 LOTC y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

3. Mediante escrito de su Presidente, recibido el 16 de noviembre de 1988, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

4. Por escrito, presentado en este Tribunal el 28 de octubre de 1988, la Generalidad de Cataluña, representada por su Abogada, doña Mercedes Cunill i Martínez, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 42.1 -primer inciso- y por conexión, arts. 18, 25, 26, 29, apartados 1.º y 2.º, en lo que respecta a las Entidades de Crédito que no tienen la consideración de Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito; 42, apartados 2.º y 4.º, segundo inciso; 42.7 y por conexión, arts. 31, 32.1 y 36; 43, apartados 1.º, 2.º, 3.º y 5.º, inciso final, disposiciones adicionales segunda; tercera; séptima, apartado 8.º; décima y decimotercera, en cuanto declara básicas a las anteriores, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) Las competencias de la Generalidad de Cataluña previstas en los arts. 9.2f, 10.1.4 y 12.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, E.A.C.) resultan afectadas por la Ley 26/1988 que

se impugna, habida cuenta de que el apartado 2.º del art. 1 refiere su ámbito de aplicación a las Entidades de Crédito enumeradas en el apartado 2.º del art. 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, el cual a su vez es reformado por el art. 39 de la propia Ley, conceptuando como tales Entidades, entre otras, a los Bancos privados, las Cajas de Ahorro, las Cooperativas de Crédito, las Sociedades de Crédito Hipotecario, las Entidades de Financiación, las Sociedades de Arrendamiento Financiero y las Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero, y en artículo aparte, el 41 de la Ley, refiriéndose, además, a las Sociedades de Garantía Recíproca y las Sociedades de Reafianzamiento.

Es claro, pues, que el E.A.C., si bien no asume de forma rigurosamente uniforme las competencias relativas a este grupo de instituciones, si se refiere a todas ellas. De este modo, en lo que se refiere a la ordenación del crédito, banca y seguros y a la asunción de competencias sobre Cajas de Ahorro, no es fácil deducir de la redacción de los arts. 10 y 12 del E.A.C. una diferencia sustancial en las atribuciones asumidas por la Generalidad de Cataluña.

La única diferencia apreciable entre los arts. 10 y 12 del E.A.C. es un menor ámbito de discrecionalidad en el primer caso. La ordenación del crédito, banca y seguros y su desarrollo legislativo, reglamentario y ejecutivo ha de hacerse «en los términos que aquella legislación (la básica del Estado) establezca», mientras que la competencia exclusiva (igualmente legislativa, reglamentaria y de ejecución) sobre instituciones de crédito cooperativo, público y territorial y Cajas de Ahorro se ejerce «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general en los términos que disponen los arts. 38, 131 y 149.1, 11 y 13 de la Constitución Española». El matiz terminológico parece sugerir, pues, una mayor vinculación a los términos estrictos de la legislación estatal en el primer caso que en el segundo.

Ahora bien, aunque este extremo relativo a la mayor o menor amplitud de las competencias legislativas de la Comunidad no va a ser sustancialmente discutido en este recurso (excepto en aquellos preceptos de la Ley en causa que tal como están redactados impedirían, como veremos, la virtualidad de los arts. 7, 59 y 60 de la Ley sobre Cajas de Ahorro de Cataluña de 1 de julio de 1985, cuya conformidad con la C.E. ha sido declarada por la Sentencia de 22 de marzo de 1988), lo que sí parece indudable es que la referencia a la «ordenación del crédito» (art. 10.1.4 E.A.C.), con sus secuelas de competencia de desarrollo legislativo reglamentario y de ejecución, incluye a todas las manifestaciones institucionales del crédito reconocidas por el Estado, además de la banca y los seguros a que explícitamente se refiere el citado artículo del E.A.C., y de las Cooperativas y las Cajas de Ahorro, a que se refieren los arts. 9.21 y 12.6 de dicho Estatuto.

Por consiguiente, ha de considerarse inconstitucional, por oponerse a la delimitación de competencias contenida en el art. 10.1.4 del E.A.C., el primer inciso del apartado 1.º del art. 42 de la Ley 26/1986, pues aun cuando podría intentarse interpretar que la Ley se limita a declarar básicas ciertas normas sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito y deja en libertad a las Comunidades Autónomas para regular sin trabas todo lo relativo a disciplina e intervención de Bancos privados, Sociedades de Créditos Hipotecarios, Entidades de Financiación, Sociedades de Arrendamiento Financiero y Sociedades Mediadoras del mercado de dinero, tal interpretación resultaría incongruente con todo el planteamiento legal y muy en especial con el art. 149.1.11 C.E. Por ello, debe entenderse que el resultado perseguido por el Legislador consiste precisamente en dejar establecido que las Comunidades Autónomas sólo tienen competencias sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, con abstracción (quizá sería más correcto hablar de abstracción)

de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía, explícita o implícitamente, sobre las demás Entidades de Crédito definidas en el art. 39 de la propia Ley 26/1986 (excepción hecha, claro está, del Instituto de Crédito Oficial y de las Entidades Oficiales de Crédito, apartado 2.6) y sobre las Entidades a que hace referencia el art. 41.

De este modo, de ser cierta la interpretación que se ha apuntado, la Ley impugnada no se limita a establecer, en lo que concierne a la disciplina de las Entidades de Crédito y al régimen sancionador, unas bases de la ordenación de dichas materias, sino que va mucho más lejos al crear una nueva distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sumamente restrictiva y perjudicial para éstas, para lo cual carece de título habilitante. De ahí que deba considerarse inconstitucional el apartado 1.º del art. 42 de la Ley impugnada en el inciso en el que se establece que «a los efectos del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que tengan atribuidas en materia sancionadora respecto de Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito, se declaran básicos...», y por conexión con tal precepto los arts. 18, 25 y 26, en cuanto confirman la interpretación reductora que rechazamos, al atribuir —con la sola excepción de las competencias autonómicas reconocidas en el art. 42 únicamente respecto de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito— todas las funciones sancionadoras respecto de las demás Entidades de Crédito (art. 39) de forma exclusiva y excluyente al Banco de España, al Ministerio de Economía y al Consejo de Ministros.

Lo mismo cabe decir respecto de las facultades ejecutivas que se atribuyen de manera exclusiva al Banco de España en el apartado 2.º del art. 29 de la Ley impugnada, dado que si bien la vulneración de las competencias autonómicas queda salvada respecto de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito en méritos de lo dispuesto en la letra a) del apartado 7.º del art. 42, no ocurre así respecto de las demás Entidades de Crédito incluíbles dentro del art. 10.1.4 del E.A.C.

La delimitación general de las funciones que se atribuyen a las Comunidades Autónomas continúa en el apartado 7.º del mismo art. 42, con lo que nuevamente aparece implícita la delimitación competencial que en modo alguno corresponde realizar a esta Ley y por la que tan sólo se reconoce competencias a las CC.AA. en materia de Cajas de Ahorro y de Cooperativas de Crédito.

Es cierto que el Título II de la Ley sobre «Ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas a las Entidades de Crédito», salva la competencia de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Pero al haberse de extender esta competencia a la totalidad de la «ordenación del crédito», tal como exige el art. 10.1.4 del E.A.C., resulta que esta misma reserva competencial a favor de los órganos autonómicos habría de hacerse —y la Ley en causa no hace— con referencia a la disposición adicional decimotercera. Por ello, esta última, sin perjuicio de otros vicios de inconstitucionalidad que más adelante se razonarán, debe considerarse inconstitucional, al no reiterar la salvedad de la referencia a órganos autonómicos contenida en el art. 42 apartado 7.º, letra a).

b) Tras una amplia serie de consideraciones sobre el concepto de bases y normas básicas y la doctrina de este Tribunal, la Abogada de la Generalidad insiste en que la regla general es que los actos de ejecución de las normas básicas en sus diversas facetas corresponden a las Comunidades Autónomas con competencias en la correspondiente materia y la excepción es que sólo cuando la norma tenga una estructura tal que únicamente pueda ser considerada y aplicada como unidad no cabe la intervención autonómica. Pero lo cierto es que esta circunstancia no se da en la aplicación o

imposición de las sanciones previstas o tipificadas en la Ley que se impugna, puesto que la norma permite perfectamente desasociar la regulación de los supuestos sancionadores de la aplicación a cada caso concreto de la sanción que corresponda, la cual, como medida sustancialmente reglada que es, debe poder ejecutarse desde las instancias autonómicas, estatutariamente llamadas a hacer operativos los mandatos de la disposición estatal, porque una y otra función –la normativa y la ejecutiva– son susceptibles de ejecución separada y, como hemos visto, para que lo básico tenga carácter expansivo es necesario e imprescindible que la materia en cuestión no permita su escisión en dos atribuciones competenciales distintas (Estado-Comunidad Autónoma).

De este modo, por regularlo de otra manera, forzoso será concluir que –como luego se verá con detalle– son inconstitucionales los preceptos de la Ley 26/1988 que atribuyen al Banco de España o al Ministerio de Economía una serie de funciones de tipo ejecutivo (sancionador) que no deberían corresponderles.

c) El apartado 7.º del art. 42 de la Ley 26/1988, al amparo del art. 149.1.11 y 13 C.E. y a los efectos del ejercicio de las Comunidades Autónomas de las competencias que tengan atribuidas en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, declara básicos «los preceptos contenidos en el Título II de esta Ley, salvo las referencias contenidas en ellos a órganos o entidades estatales» y «los preceptos contenidos en el Título III de esta Ley».

El carácter básico del Título II parecería, a primera vista, respetuoso con el sistema constitucional, dado que tal configuración se efectúa «salvo las referencias contenidas en los preceptos de dicho título a órganos o entidades estatales», con lo que en parte quedan salvadas las competencias autonómicas. Ello no obstante, este juicio favorable de constitucionalidad no es predicable de las sanciones específicas establecidas en el apartado 1.º del art. 29 para aquellos que infrinjan la prohibición contenida en el art. 28.1 de ejercer en territorio español las actividades reservadas a las Entidades de Crédito o de utilizar las denominaciones genéricas propias de éstas u otras que pueden inducir a confusión con ellas, pues en Cataluña, lo que se refiere a la realización de operaciones propias de las Cajas de Ahorro o al uso de elementos de identificación que induzcan a confusión con la actividad de las Cajas ha sido regulado de otro modo por el art. 59 de la Ley 15/1985, del Parlamento de Cataluña sobre Cajas de Ahorro, que no fue siquiera impugnado por el Gobierno de la Nación en el recurso núm. 873/1985 que dedujo contra varios preceptos de dicha Ley.

En realidad no hay incompatibilidad alguna de fondo en el hecho de que ambas disposiciones introduzcan diferentes sanciones, puesto que el hecho de que aparentemente sea más rigurosa (hasta 60 millones de pesetas) la establecida en la Ley de la Generalidad se compensa con el sistema punitivo contenido en el art. 29.1 de la Ley estatal, que prevé una sanción inicial de hasta 5 millones que puede reiterarse con multas de hasta 10 millones (sin limitación) tantas veces como sea necesario mientras continúe la infracción. Pero para ello, concretamente, será preciso entender que el art. 29.1 no es básico en su integridad.

En definitiva, el referido art. 29.1 debe reputarse inconstitucional si se considera –como parece hacer la Ley impugnada– básico en todos sus extremos, porque agotaría íntegramente la materia y no permitiría a la Generalidad ninguna facultad de modulación de las sanciones previstas; o, dicho de otro modo, porque cerraría el paso al ejercicio legítimo por parte de la Generalidad de su potestad de desarrollo legislativo en la materia.

De otra parte, la letra b) del art. 42.7.º es mucho más grave en

lo que atañe al desconocimiento de las competencias autonómicas. En ella se declara básico todo el Título III, sin salvedad alguna en cuanto a los órganos administrativos llamados a aplicar las medidas de intervención o de sustitución, con lo cual se elimina toda posibilidad de que corresponda a las Comunidades Autónomas la adopción de las mismas, digan lo que digan sus Estatutos sobre las competencias asumidas o su propia legislación. No estamos, pues, ante una declaración sobre «bases», sino ante una norma de distribución o delimitación de competencias que no cuenta con ninguna habilitación constitucional o estatutaria.

Además, hay que recordar que la declaración como básicos de todos los preceptos del Título III convertirían en inoperante el art. 60 de la citada Ley 15/1985 del Parlamento de Cataluña, que encomendó al Gobierno de la Generalidad la facultad de acordar la suspensión de los órganos de gobierno y de dirección de las Cajas de Ahorro y la intervención de éstas, cuando así lo aconsejaran situaciones de grave irregularidad administrativa o económica. Más aún, la declaración de básico de todo el contenido del Título III ha de considerarse inconstitucional en cuanto impediría la eficacia de lo declarado en el fundamento jurídico 26 de la STC 48/1988, con el agravante de que en lugar de regular un sistema adecuado y armónico de coordinación entre la actuación de los órganos estatales y autonómicos, se opta ahora por rechazar todo intento de coordinación mediante el sencillo expediente de ignorar o excluir las competencias ajenas en aras a una monolítica concepción del ejercicio de las potestades públicas que, en esta materia, salvando todo lo que debe salvarse, son en buena medida compartidas.

d) El apartado 2.º del art. 42 incurre, asimismo, en un cúmulo de vicios de inconstitucionalidad e incluso de incongruencias.

En efecto, partiendo de la idea de que es fundamentalmente el tema de la solvencia económica de las Entidades de Crédito el que justifica ampliar el carácter básico de la ordenación crediticia a los actos de ejecución, y ello con carácter excepcional, la enumeración de las facultades sancionadoras reservadas al Banco de España o a los órganos de la Administración del Estado a que se refiere el art. 18, carece de todo sentido.

En efecto, por una parte, se declaran competencia exclusiva de los órganos estatales las infracciones muy graves contenidas en los apartados b), c) y f) del art. 4. Pero el hecho de que los supuestos contemplados en los apartados b) y c) afecten a la solvencia, no exige que, per se, dichas cuestiones queden automáticamente abocadas a las competencias de los órganos estatales, pues, tratándose de materias regladas y no discrecionales, es perfectamente factible que sea la Comunidad Autónoma quien adopte las medidas limitativas e incluso sancionadoras que permitan recuperar el nivel de solvencia. Ni que decir tiene que con ello no ha de quedar marginado el Banco de España, porque la Ley, en ejercicio de las competencias de coordinación, puede exigir que las Comunidades Autónomas tengan informado al Banco de España o incluso arbitrar excepcionalmente y por causas muy justificadas de coordinación medidas de suplencia de actuaciones deficientes de las mismas. Y en cuanto al apartado f), el supuesto tiene que ver con la seriedad, rigor y cumplimiento de la Ley y no con un problema de solvencia.

La sanción de las infracciones tipificadas en las letras f), g), h), j) y o) del art. 5 de la Ley también las reserva el apartado 2.º del art. 42 a la competencia del Banco de España como órgano sancionador. Sin embargo, como ya declamamos con referencia a las infracciones muy graves, los apartados g), h), j) y o) son perfectamente asumibles por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la adecuada coordinación con los órganos estatales, coordinación que, insistimos, el Estado no propicia en su legislación, sino que tiende a

eliminarla por el cómodo procedimiento de privar a aquéllas de sus competencias estatutarias.

Por lo demás, la incongruencia de la Ley llega al extremo de que el apartado f) del art. 5, no se corresponde correlativamente con el apartado e) del art. 4, del que, con el mismo contenido (excepto la referencia a las normas reglamentarias que aquí se sustituyen por las legales) y con la calificación de muy grave no se declara que tenga el mismo carácter básico. De esta suerte la sanción de actos u operaciones prohibidos por normas con rango reglamentario se reserva al Banco de España y en cambio, de manera sorprendente, si estos actos infringen una norma con rango de Ley la sanción corresponderá imponerla a la Comunidad Autónoma. Por ello, debe sostenerse que en ambos casos —por tratarse de simples medidas de ejecución—, la sanción debe imponerse por la Comunidad Autónoma.

Cabe añadir que la demostración más clara de que el Legislador estatal no se ha preocupado de delimitar con justicia y exactitud los respectivos ámbitos de actuación, la proporciona además el propio art. 42.2, *in fine*, ya que la generalidad —omnicomprensiva— de esa previsión pugna con las importantes matizaciones contenidas en la STC 49/1988, que en su fundamento jurídico 29 razonó que no era posible entender que la atribución de competencia al Estado por razón de la materia abarque todo lo relativo a las funciones de disciplina, inspección y sanción, ni siquiera respecto a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad. No es, pues, constitucionalmente aceptable que la Ley reserve a los órganos estatales la competencia absoluta sobre materias que, como ya se ha dicho, carecen de valor discrecional, y que, por tanto, permitan la escisión competencial a que antes nos referíamos. Sin embargo, el art. 42.2, *in fine*, concede un «cheque en blanco» al Banco de España y a los órganos de la Administración estatal, a cuyo discernimiento se deja, nada más ni nada menos, que la determinación de «quién» debe ejercitar unas competencias cuya distribución sólo corresponde al bloque de la constitucionalidad, dejando a su libre arbitrio decidir cuándo y cómo el adecuado funcionamiento del sistema monetario y crediticio nacional «aconsejará» el ejercicio uniforme de dicha potestad. Dificilmente podría arbitrarse una mayor imprecisión, y en la medida en que ésta es contraria al principio de seguridad jurídica, no puede menos que concluirse que el inciso que comentamos por sólo este motivo estaría también viciado de inconstitucionalidad.

Finalmente, el mismo vicio de inconstitucionalidad alcanza al segundo inciso del apartado 4.º del art. 42 de la Ley, ya que no puede dejarse al libre arbitrio de un órgano administrativo, aunque sea el Banco de España, la facultad de decidir si el ejercicio de una función ejecutiva se inserta dentro de una competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma sin que se resientan los principios de legalidad y de seguridad jurídica proclamados por la C. E. (art. 9.3 C.E.).

e) Por las razones que se vienen diciendo, han de considerarse igualmente inconstitucionales los apartados 1, 2 y 3 del art. 43, que sustraen de la competencia autonómica todo lo referente a registro, control e inspección de las Entidades de Crédito, de las Sociedades de Garantía Recíproca y de Reafianzamiento y de las Entidades que operan en el mercado hipotecario. Estas son competencias de ejecución sobre temas relacionados con la materia de crédito y su atribución directa al Estado no viene exigida por las bases del sistema, sino que, por el contrario, podrían interpretarse como un intento de nueva distribución competencial ajena a las finalidades que está llamada a cumplir la Ley impugnada.

Por otro lado, la inscripción a la que se refiere viene a sustituir en la práctica a las autorizaciones e inscripciones que puedan otorgar las autoridades autonómicas, porque en sí mismas tales autori-

zaciones ven suspendida su eficacia hasta que recaiga la inscripción por el Banco de España, inscripción que no consistirá lógicamente en un mero acto material, sino que exigirá un previo acuerdo que, en la práctica, será el verdadero acuerdo de autorización, con lo cual se escamotea la competencia de las autoridades autonómicas consagrada incluso en su legislación como es, en el caso de Cataluña, el art. 4 de la Ley 4/1983, de 9 de marzo, de Cooperativas de Cataluña y el art. 7 de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña.

Esta atribución al Estado de competencias exclusivas en materias que son de mera ejecución se reitera en la disposición adicional segunda, sobre la obligación de informar acerca de la composición del accionariado, de las Entidades de Crédito y Entidades de Seguros o Reaseguros, por remisión del apartado 8.º de la disposición adicional primera. También en la disposición adicional tercera sobre adquisición de participación en un Banco superior al 15 por 100, y en el apartado 8.º de la disposición adicional séptima, que somete exclusivamente al Ministerio de Economía y Hacienda y después al Banco de España las competencias de autorización e inscripción de las Sociedades de Arrendamiento Financiero, todas ellas declaradas básicas por la disposición adicional decimotercera. En cuanto que estas funciones son de mera ejecución y no se asignan a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia y entre ellas a Cataluña, los preceptos que las contienen deben reputarse inconstitucionales.

5. Por providencia, de 7 de noviembre de 1988, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; adoptar las medidas dispuestas por el art. 34.1 LOTC y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

6. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el 15 de noviembre de 1988 se personó interesando la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 1.710/1988 y 1.726/1988.

7. Mediante escrito de su Presidente, recibido el 18 de noviembre de 1988, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

8. Tras el preceptivo trámite de alegaciones, por Auto de 17 de enero de 1989, el Pleno de este Tribunal acordó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 1.710/1988 y 1.726/1988, concediendo plazo al Abogado del Estado para la formulación de alegaciones en relación con dichos recursos.

9. Tras haberle sido prorrogado el plazo, mediante escrito presentado el 15 de febrero de 1989, el Abogado del Estado formuló las siguientes alegaciones, sucintamente expuestas ahora:

a) Se realizan, en primer término, algunas precisiones sobre el orden constitucional de distribución de competencias en la materia, partiendo a tal efecto de la distinción entre la materia más general, la relativa a la ordenación del crédito, y la más específica, relativa a las Cajas de Ahorro, recordando a propósito de los arts. 10.26 y 11.2 del E.A.P.V. y 10.1.4 y 12.1.6 del E.A.C., en relación con los arts. 149.1.11 y 13 C.E., la doctrina que ya estableció este Tribunal en la STC 48/1988 (fundamento jurídico 2.º), de la cual se desprende que en materia de ordenación de crédito, las competencias autonómicas se encuentran restringidas en mayor medida que en la materia de Cajas de Ahorro, sin perjuicio de que, aun cuando en relación a esta última, las competencias autonómicas se califiquen estatutariamente como

exclusivas ello no excluye la competencia estatal para establecer la ordenación básica de la materia, en la que pueden englobarse ciertos actos de ejecución en la medida en que sean necesarios para la efectividad de la política financiera del Estado o para el adecuado funcionamiento de las Entidades de Crédito.

Las competencias autonómicas respecto de las restantes Entidades de Crédito, en efecto, se encuentran restringidas en mayor medida, pues, de una parte, no se configuran estatutariamente como «exclusivas» y, de la otra, porque esas competencias deben ejercitarse, por imperativo expreso de los Estatutos de Autonomía, en los términos que señale o prevea la legislación estatal básica. Y es que ese «plus» de ejecución deriva de que la competencia autonómica en su propio título atributivo, aparece condicionada a la forma concreta en que el Legislador estatal ejerza sus competencias de ordenación y expresamente subordinada a la misma. Por ello, en este caso puede existir incluso una sustancial restricción de las competencias autonómicas, y si no un vaciamiento total, sí un agotamiento en segmentos concretos de la materia.

En definitiva, salvada siempre la buena fe constitucional y las exigencias que de ella derivan, la competencia autonómica en estos casos es una competencia resultante o refleja de la estatal, a la que se encuentra, ab origine expresamente condicionada y subordinada.

b) Entrando ya en el examen de los preceptos de la Ley que son objeto de impugnación, es preciso detenerse en primer término en el art. 42.1, cuando se refiere exclusivamente a las Cajas de Ahorro, lo que, a juicio de los recurrentes, implica desconocer las competencias de ambas Comunidades Autónomas en relación con las restantes Entidades de Crédito.

Pues bien, ninguno de los argumentos en que se pretende sustentar la inconstitucionalidad del precepto son atendibles, pues la Ley, en primer término, no dice en ningún caso que sólo existan competencias autonómicas en materia de Cajas de Ahorro, ya que lo único que realiza es establecer qué parte de la misma es básica y cuál no lo es, a la luz, por cierto, de los criterios de la doctrina del Tribunal.

Menos cierta es la segunda hipótesis que plantea la representación de la Generalidad, es decir, que la ley otorgue plena libertad a las Comunidades Autónomas en relación con las restantes Entidades de Crédito. Antes bien, lo que ocurre es algo más sencillo, y es que en relación con las demás Entidades de Crédito, la Ley 26/1988 es básica in toto y no sólo en los aspectos contemplados en su art. 42, que precisamente por ello sólo se refiere expresamente a las Cajas de Ahorro, lo cual se explica, como ya se ha visto, por la mayor intensidad de la competencia estatal en relación con las demás Entidades de Crédito. Y es que ante una materia tan extraordinariamente delicada para la unidad del sistema económico como es la unidad del sistema financiero, y dentro de él la disciplina de sus agentes, el Legislador ha optado legítimamente por reservarse un importante conjunto de facultades que resultan más limitadas, en lo relativo a las Cajas de Ahorro, donde las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas, y más amplio en relación con los Bancos y demás Entidades de Crédito, donde su título competencial es cualitativamente intenso y superior, al amparo de la estructura de las reglas competenciales que contienen los Estatutos de Autonomía.

De otra parte, el precepto no es reprochable desde la consideración de la doctrina constitucional sobre el necesario carácter formal de la legislación básica postconstitucional, pues el rango de Ley se cumple plenamente en este caso y el carácter básico de la misma, en su totalidad, con excepción de lo expresamente diferenciado en el art. 42 para las Cajas de Ahorro, plantea pocas dudas.

Así se evidencia, por ejemplo, en la propia Exposición de Motivos, donde la finalidad de establecer una regulación y aplicación uniforme en esta materia es patente e inequívoca. El propósito unificador y uniformador en materia tan esencial para el sistema económico es, en efecto, completamente claro y patente, e igualmente es muy clara la plena inscripción de la materia en las competencias estatales, ex art. 149.1.11, 13 y 18 C.E. De este modo, el art. 42 de la Ley realiza la correspondiente delimitación competencial, señalando lo que no es básico en relación con las Cajas de Ahorro e infiriéndose de ello que fuera de las Cajas de Ahorro, todo lo demás es básico, lo que refuerza nitidamente la Exposición de Motivos y la estructura de las reglas competenciales de los Estatutos de Autonomía.

Sentado el carácter básico de toda la Ley (salvo en lo relativo a las Cajas de Ahorro), parece claro que la impugnación que examinamos del art. 42 no puede prosperar. Lo que dice el art. 42 es plenamente constitucional, y no comprendemos cómo podría ser anulado. Por ello, únicamente podrá acudirse al examen y revisión material de los preceptos de la Ley a los efectos de determinar si son básicos materialmente –además de formalmente– o no lo son. Revisión, por cierto, que realizan los recurrentes respecto de los preceptos declarados básicos para las Cajas de Ahorro (con algunos de ellos), pero que en ningún caso realizan respecto de los que se refieren a las demás Entidades de Crédito. No exista, por tanto, en los recursos planteados más crítica material de las bases de la Ley que en los aspectos básicos en materia de Cajas, ya que todo el resto de la Ley, y esas mismas partes básicas en cuanto se aplican también a los Bancos, está imprejuizada en los recursos de inconstitucionalidad.

Sucedé, no obstante, que en relación con las demás Entidades de Crédito, el carácter material de las bases de la Ley 26/1988 se apoya en la especial intensidad del título competencial estatal que da libertad al Estado, dentro de los límites constitucionales, para legislar, ya que las competencias autonómicas, con la inclusión expresada de la ejecución, deberán ser ejercitadas en los términos previstos en la legislación básica estatal.

Por último, no puede imputarse al Legislador estatal ni la infracción de la buena fe constitucional ni la del art. 9.3 C.E., pues la Ley impugnada opera en un plano especialmente delicado para la unidad del sistema económico. Y para esa unidad del sistema económico es fundamental la unidad del sistema financiero debido a la posición que desempeñan las Entidades de Crédito en el sistema de pagos, jugando un papel esencial el principio de confianza. Principio de confianza cuyo aseguramiento exige necesariamente un delicado y eficaz mecanismo de disciplina e intervención, que es justamente el diseñado por la Ley. La única forma de proteger el principio de confianza es mediante un acabado sistema de disciplina que asegure no sólo que las medidas de tal sistema sean eficaces, sino que prevean todos los supuestos posibles y que actúen siempre que se produzcan tales supuestos.

Esta última exigencia es la que determina la adecuación e idoneidad, dentro de lo básico, de la concentración en instancias centrales de las potestades ejecutivas, singularmente en el caso de la Banca. Que en este último caso, la concentración de potestades ejecutivas sea mayor que en el de las Cajas de Ahorro, (en las que sólo se reservan algunas de especial trascendencia), se debe, en primer término, a la mayor proyección territorial de las Cajas de Ahorro y, en segundo lugar, a la mayor expansividad del principio de confianza en el caso de los Bancos, pues la eventual quiebra de la confianza en algunos de ellos repercute necesariamente en la totalidad del conjunto.

Por todo lo expuesto, son rechazables las imputaciones de in-

constitucionalidad que se hacen al art. 42.1 y también, por extensión, a los arts. 18, 25, 26 y 29.2, todos de la Ley 26/1988.

c) En relación al mismo art. 42.1 en su parte restante, sólo existe una impugnación, la del Gobierno Vasco, que referida a su último inciso se fundamenta en que viene a restringir las posibles tipificaciones por las Comunidades Autónomas de las infracciones a sus propias normas. Se dice, en efecto, que la previsión agota la materia por razón de la norma -estatal o autonómica- infringida, pero tal afirmación no es de recibo puesto que ningún límite se establece para esas posibles normas autonómicas, justificándose la condición básica material de la norma en una elemental aplicación del principio de racionalidad y claridad jurídica, a los efectos de evitar toda confusión e, incluso, el *non bis idem*.

d) Mayor entidad presenta la impugnación del art. 42.2. El recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña impugna que se declare básica la ejecución en relación con los apartados b), c) y f) del art. 4 de la misma Ley 26/1988, pues considera que se trata de ejecución reglada, proponiendo, en todo caso, el establecimiento de medidas de suplencia para asegurar el funcionamiento del sistema. Sin embargo, las precisiones antes efectuadas sobre la justificación de la concentración de funciones ejecutivas en las instancias centrales en relación con los Bancos, puede perfectamente aplicarse a las Cajas de Ahorro en los supuestos que contempla el art. 42.2 [apartados b), c) y f) del art. 4], ya que, en esos casos, el sistema de disciplina no consiente omisión o no actuación y por ello debe concentrarse su ejecución en el mismo órgano. Las competencias ejecutivas son necesarias para asegurar que el sistema funcione siempre y para que funcione con los mismos criterios de apreciación, lo cual es a su vez necesario para que no sufra ningún menoscabo el delicado principio de confianza. Todo ello justifica plenamente -más allá del pretendido carácter excepcional de toda competencia ejecutiva básica- la naturaleza básica de esta reserva ejecutiva.

En definitiva, en los tres apartados -b), c) y f)- del art. 4, los riesgos para la solvencia son muy graves y, por tanto, lo son para la confianza en el sistema financiero.

Lo mismo ocurre con los apartados f), g), h), j) y o) del art. 5, pues se refieren a supuestos susceptibles también de afectar a la solvencia de las entidades gravemente, aunque en menor medida que en el caso del art. 4. Su finalidad es otorgar un mayor margen de actuación a las autoridades financieras, respondiendo no sólo a la finalidad de que el sistema actúe siempre que se produzcan los supuestos, sino que tales supuestos sean además completos es decir, abarquen todos los casos en que existan infracciones graves. Con esta reserva adicional el conjunto de funciones ejecutivas queda cerrado y asegurado de manera suficiente, previendo una actuación inexorable en las infracciones muy graves y graves más relevantes para el sistema financiero.

Por ello tampoco aquí puede aceptarse la tesis del recurso de Cataluña de que se trata de competencias regladas, lo que olvida además el amplísimo margen de apreciación que existe en estos supuestos, lo que exige especialmente un ejercicio uniforme de la potestad sancionadora.

De otra parte, el sistema disciplinario queda asegurado con la cláusula residual del art. 42.2 de la Ley, *in fine*, que establece una regla que no se limita a reservar competencias ejecutivas básicas en los casos de mera infracción de normas de carácter monetario o que afecten a la solvencia -lo que no sería correcto en el caso de las Cajas de Ahorro (sí para los Bancos)-, sino que añade un requisito necesario y decisivo -en la medida en que el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crédito nacional aconseje el

ejercicio uniforme de dicha potestad-, dice el precepto- que se ha querido recoger expresamente [con mayor o menor acierto], de la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, especialmente de la contenida en la STC 49/1988, fundamento jurídico 29 y nunca, en modo alguno, otorgar un «cheque en blanco».

Debe tenerse presente, en fin, que es imposible prever de antemano expresa y exactamente en qué supuestos una infracción del sistema de disciplina afectará al sistema monetario o crédito nacional (a la unidad de tal sistema) y cuándo, por tanto, será necesaria una intervención sancionadora de las instancias centrales, lo cual se debe a las muy variadas circunstancias que pueden concurrir en las infracciones, cuya combinatoria total posible no se puede prefigurar. Por ello es una característica de toda esta materia su elevadísima discrecionalidad técnica, que determina que sólo los órganos especializados y singularmente el Banco de España puedan establecer no sólo la existencia y características de la infracción, sino también el alcance de la misma, que es el núcleo de la norma. En suma, el quebrantamiento de la «buena fe» constitucional podrá tener lugar en el ejercicio de estas competencias ejecutivas -frente a lo cual quedan expeditas las oportunas vías jurisdiccionales de defensa-, pero no en la definición de su presupuesto, plenamente respetuoso con la doctrina del Tribunal.

e) Los apartados 3.º y 6.º del art. 42 de la Ley 26/1988 se refieren a facultades instrumentales y necesarias para ejercitar otras que son en sí plenamente básicas, siendo este carácter de necesidad para el ejercicio de competencias básicas uno de los criterios más utilizados por la doctrina del Tribunal Constitucional para fundar el carácter básico de las competencias ejecutivas. Y realmente no entendemos -añade el Abogado del Estado-, por qué supuestas las competencias básicas, es inconstitucional un sistema de autotutela que pretende darles efectividad.

En concreto, el art. 42.6 de la Ley prevé un informe previo (no vinculante), que los recurrentes califican indebidamente de mecanismo de control, pero sin ofrecer la razón de ello, por lo que la impugnación debe considerarse carente de fundamento.

f) Más entidad presenta la impugnación del apartado 7.º del art. 42 que, en su apartado a) declara básico el Título II de la Ley -en el plano normativo- y en el apartado b) el Título III -en el plano normativo y ejecutivo-.

En relación con el apartado a) y, por tanto, con el carácter básico del Título II, la impugnación en ambos recursos se circunscribe al art. 29.1 de la Ley, que se considera, de una parte, incompatible con la legislación catalana y que, de la otra, se considera que no contempla las competencias autonómicas.

El primer argumento ignora uno de los aspectos conaturales de la legislación básica, cual es el denominado «efecto desplazamiento», pues la preexistencia de una norma autonómica no puede impedir que se amplíe la legislación básica en un determinado momento, contrayéndose o desplazándose las competencias autonómicas. Y el segundo argumento se refiere al carácter materialmente básico del precepto, pero parece claro que, limitándose a establecer unos topes máximos, el art. 29.1 es perfectamente compatible con un eventual desarrollo legislativo autonómico.

Por lo que se refiere a la impugnación del apartado b), de nuevo vuelve a desconocerse el «efecto desplazamiento» que operan las normas básicas, sin que tampoco haya obstáculo para calificar las normas básicas como «delimitadoras de competencias».

Por lo demás, todas las consideraciones ya expuestas sobre el

carácter básico de las medidas ejecutivas en esta materia, especialmente las derivadas de la necesidad de un criterio uniforme de aplicación y de la afección a la unidad del sistema, son aquí especialmente aplicables. Las relativas a los criterios uniformes por ser el margen de apreciación y la discrecionalidad técnica necesaria muy elevados, y la afección a la unidad del sistema porque estas medidas sólo pueden utilizarse «en situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia» (art. 31.1 de la Ley). En conclusión, nos encontramos ante un caso en que es plenamente aplicable una vez más la doctrina de la STC 48/1988, fundamento jurídico 25.

g) El art. 43 se refiere a las competencias del Banco de España para la creación de nuevas Entidades de Crédito, singularmente en lo referente a su necesaria autorización. Pues bien, la propia doctrina de la STC 48/1988, fundamento jurídico 10.º, ampara suficientemente el mecanismo normativo previsto tanto para las Cajas de Ahorro —a las que se refiere la Sentencia— como para las restantes Entidades de Crédito. La doctrina del Tribunal Constitucional, en efecto, justifica plenamente los elementos esenciales del mecanismo, asentados en su carácter discrecional y en la intervención decisiva del Banco de España, que son justamente los mismos elementos establecidos por el precepto examinado.

h) El art. 48 es impugnado (únicamente en su apartado b), que establece la facultad de reglamentar la frecuencia y el detalle con que determinados datos deberán ser suministrados a las autoridades administrativas encargadas de su control. Se alega al respecto que aun cuando el Legislador estatal pueda establecerse unas frecuencias mínimas, esa determinación puede también ser completada por las Comunidades Autónomas, a lo que ciertamente no se ve ningún obstáculo, sin que aparezca para ello limitación alguna en el texto impugnado.

i) Por último, en relación a la impugnación de las Disposiciones adicionales, el recurso de la Generalidad se dirige con un cierto carácter genérico contra las Disposiciones adicionales segunda, tercera y séptima, 8 de la Ley, aduciendo sin más argumentación su carácter de competencias de ejecución. Pero baste decir que contienen estas disposiciones deberes de comunicación directa que se justifican por existir competencias reservadas (STC 49/1988, fundamento jurídico 26, que contempla precisamente este caso) y competencias de inscripción para determinadas Entidades de Crédito, a las que, justamente por tener naturaleza de tales, es aplicable lo ya señalado en el anterior apartado g) de estas alegaciones.

Por su parte, el Gobierno Vasco impugna igualmente la disposición adicional segunda, por entender que la consideración exclusiva del Banco de España como único beneficiario de la comunicación que se contempla y como único legitimado para impugnar los acuerdos sociales, impide el ejercicio de las posibles competencias sancionadoras de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, al no tratarse de Cajas de Ahorro, no existen competencias sancionadoras de las Comunidades Autónomas dado el carácter básico de la Ley en sentido total (arts. 4 y 18), sin olvidar, además, que lo referente a la legitimación se ampara claramente en el art. 149.1.8 C.E.

En cuanto a la impugnación de la disposición adicional tercera formalmente básica por declaración de la disposición adicional decimotercera, una vez más ha de afirmarse que al tratarse de Bancos y no de Cajas de Ahorro, opera el pleno carácter básico de la Ley. De todas formas, el carácter materialmente básico resulta con claridad de la coherencia de la norma con los fines esenciales de la Ley, recogidas en la Exposición de Motivos, y de su trascendencia para el sistema financiero, debido a la influencia en el control de la Entidad que otorga la adquisición de las participaciones en la cuantía

prevista. El grado de discrecionalidad de la autorización es, en fin, elevadísimo si no total, lo que también justifica el carácter básico de la autorización.

Lo mismo cabe decir, y con mayor razón aún, de la autorización de absorciones y fusiones (disposición adicional tercera, núm. 2.º), pues su trascendencia para el sistema financiero es manifiesta, así como la discrecionalidad de la autorización, que afecta a modificaciones sustanciales en los elementos subjetivos que conforman dicho sistema financiero.

La Disposición adicional sexta establece un plazo mínimo que, precisamente por ser mínimo, para nada impide el desarrollo legislativo autonómico, siendo una tarea propia de toda norma básica el establecimiento de mínimos, sobre todo cuando el plazo constituye un elemento esencial de las principales operaciones que justamente caracterizan a un tipo de Entidades.

Igual ocurre con el apartado 2.º de la disposición séptima, y en cuanto al apartado 6.º de la misma disposición, basta decir que atribuye unas competencias autorizatorias de las que es predicable cuanto se ha dicho a propósito del art. 43 de la Ley.

En cuanto a la disposición adicional décima, la atribución de facultades de inspección y sanción al Banco de España sobre Entidades de Crédito legales es absolutamente necesaria para preservar el principio de confianza dentro del sistema financiero, sin olvidar que tampoco nos encontramos ante el caso de Cajas de Ahorro operando la cualificada titularidad competencial del Estado ya reiteradamente expuesta.

Finalmente, en la disposición adicional duodécima se introduce una innovación normativa respecto de la cual entienden los recurrentes que no es constitucional la facultad de establecer limitaciones adicionales en esas cuotas, ya que no es básico materialmente al no haberse concretado. Pero lo cierto es que no hay dificultad para que el Gobierno pueda completar lo básico con normas básicas que sean indispensables; y la posibilidad de completar un elemento tan excepcional a la estructura de las Cajas como son esas cuotas parece de todo punto necesaria, poseyendo la medida o norma que se adopta el carácter de norma básica coyuntural.

j) Concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se desestimen en su integridad los recursos planteados.

10. Por escrito, presentado el 2 de febrero de 1989, el Gobierno Vasco, representado por su Letrado don Ion Gurutz Echava y Aranzabal, planteó conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 1.144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras.

La fundamentación jurídica del conflicto es, en lo sustancial, como sigue:

a) Comienza afirmándose que el Real Decreto 1.144/1988 objeto de la controversia, además de refundir la normativa reglamentaria vigente, constituye norma de desarrollo o aplicación de las previsiones contenidas en los arts. 43 y 47 de la Ley 26/1988 respecto de determinadas Entidades de Crédito.

Versa de este modo la referida norma reglamentaria sobre la materia de ordenación del crédito y la Banca en la que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la competencia que le reconoce el art. 11.2 a) de su Estatuto de Autonomía. Ello quiere decir

que, en principio, la competencia de la Comunidad Autónoma se ejercerá sobre los Bancos privados españoles y sucursales y oficinas de representación de Entidades de Crédito extranjeras -del tipo que sean- que actúen en su territorio.

No obstante, el criterio de la territorialidad presenta ciertas dificultades referido a normas relativas a aspectos organizativos (entre los que se hallan la mayor parte de los preceptos incluidos en el Real Decreto 1.144/1988), pues la aplicación del criterio territorial puede provocar colisiones inevitables entre la normativa que dicten dos o más Comunidades Autónomas sobre los indicados aspectos en cuanto afecten a Entidades de Crédito presentes en sus respectivos territorios. Sin embargo, como ya señaló la STC 48/1988, fundamento jurídico 34, la solución a este conflicto no puede efectuarse mediante la asunción de las competencias por el Estado, sino que la solución al conflicto habrá de alcanzarse a través de la promulgación de la oportuna norma de conflicto (art. 149.1.8 C.E.) tendiente a determinar el ordenamiento jurídico de preferente aplicación.

b) De acuerdo con la doctrina de las SSTC 69/1988, 80/1988, 227/1988 y 248/1988, sobre el concepto de bases, es claro que la operación refundidora que lleva a cabo la norma reglamentaria objeto de controversia, al referirse a una materia en la que al Estado le corresponde fijar las bases y a la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución, debía haberse llevado a cabo a través de una norma con rango normativo de Ley formal. Sin embargo, no se ha hecho así, sin que tampoco el reglamento dictado pueda ser calificado como complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases.

En relación a este segundo aspecto de la cuestión, aunque podría mantenerse, en principio, que el Real Decreto 1.144/1988 es norma de complemento necesario atendiendo a los arts. 43 y 47 y Disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 26/1988, de 28 de julio, lo cierto es que la previsión contenida en el art. 2.1 a) del Real Decreto cuestionado no cuenta con respaldo legal alguno, pues no está contenida ni en la Ley 26/1988 ni en la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, siendo mera reiteración de lo que ya dispusieron los Decretos 63/1972, de 13 de enero, y 2.246/1974, de 9 de agosto. No puede pretenderse, por tanto, que esta regulación reglamentaria posea carácter básico cuando no solamente no se identifica con tal carácter, sino que la Ley 26/1988 que regula estos aspectos no incluye como norma básica, pudiendo haberlo hecho, la forma que deben revestir las empresas que pretenden obtener la autorización de Banco privado y la Ley de Ordenación Bancaria admite, además, otras posibilidades.

Similares conclusiones pueden extraerse respecto de las limitaciones temporales que a la actividad de los nuevos Bancos se establecen en el art. 6 del Real Decreto controvertido, pues no cabe considerar la previsión de dichas limitaciones como un complemento necesario para garantizar el fin al que responde la competencia estatal sobre las bases, una vez que esa previsión constituye la única regulación existente que no ha sido adoptada en norma legal alguna.

En síntesis, ha de afirmarse que respecto del Real Decreto 1144/1988, falta el requisito esencial exigido por la doctrina constitucional para poder considerarlo como contenedor de normas básicas: La de tratarse de un «complemento necesario» de carácter «excepcional», que incluya alguno de los aspectos básicos de una materia, pero no su totalidad, conclusión que se ve reforzada si se repara en la manifiesta falta de voluntad que ha demostrado el Estado en articular su contenido mediante Ley formal, máxime si haber tenido la oportunidad de hacerlo mediante su inclusión en la Ley 26/1988, específicamente articuladora de medidas de ordena-

ción del crédito, banca y seguros y fijadora de las correspondientes normas básicas.

Pero es que además, aún en el supuesto de que se considerara que nos hallamos ante uno de los supuestos excepcionales en los que la doctrina constitucional justifica la articulación de normas básicas a través de reglamentos, tampoco concurre la exigencia de que el Real Decreto en cuestión muestre, por su identificación expresa o por su estructura, tal carácter básico. Esta afirmación no se sustenta únicamente en la constatación de que el Real Decreto 1144/1988 no declara básico precepto alguno del mismo, sino que de su estructura no puede inferirse cual de sus preceptos sea o no básico, puesto que está concebido como un todo que resulta imposible desglosar, hasta el punto de que sus aspectos sustantivos se mezclan inextricablemente con los aspectos relativos a la intervención de concretos órganos administrativos, por supuestos estatales, de tal manera, que si la Comunidad Autónoma del País Vasco intentara promulgar una norma desarrollando el Real Decreto nunca podría saber cuáles son los aspectos básicos que debe respetar, ni siquiera en el hipotético caso de que la regulación autonómica, respetando el contenido sustantivo del Real Decreto (es decir, renunciando al ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo), se limitara a determinar cuáles de entre sus órganos administrativos ejercerán las funciones ejecutivas previstas en el Real Decreto, habida cuenta de que la propia doctrina constitucional admite la calificación como básicos de determinados actos de ejecución.

Naturalmente, no se plantearía problema alguno si hubiera de considerarse al Real Decreto 1144/1988, básico en su integridad, incluyendo los actos de ejecución, o si se considerara que en la materia regulada en el Real Decreto, la Comunidad Autónoma no ostenta competencia alguna. Pero resulta evidente que no hay base constitucional ni estatutaria que permita aceptar ninguna de ambas consideraciones, por lo que ha de concluirse que el Real Decreto tantas veces citado arroja una completa incertidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas mediante la indeterminación formal y material de las bases, lo que resulta flagrantemente incompatible con el principio constitucional de seguridad jurídica, e impide de facto el correcto ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 11.2 a) del E.A.PV.

c) Sin perjuicio de lo expuesto, ya de por sí suficientemente demostrativo de la inconstitucionalidad del Real Decreto 1.144/1988, un examen del contenido de sus preceptos confirma plenamente la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la que han incurrido.

Es evidente, en efecto, que desde el punto de vista del desarrollo legislativo le resulta prácticamente imposible a la Comunidad Autónoma desarrollar el Real Decreto, especialmente sus arts. 2, 3 y 6, así como, por conexión, los arts. 7 y 8, por contener preceptos (en una parca enumeración) que no se sabe si son o no básicos, por no indicarse expresamente ni inferirse tal carácter de su estructura, situación tanto más irregular si se repara en la posibilidad de desarrollo de la norma exclusivamente al fin de adecuarla a las peculiaridades organizativas de la Comunidad Autónoma, circunstancia en la que se mantiene la imposibilidad aludida.

Por otra parte, a la vista de las enumeraciones contenidas en los arts. 2 y 6 fundamentalmente, y en el hipotético supuesto de que se consideraran básicas en su totalidad, indefectiblemente hemos de cuestionarnos en qué consiste entonces la competencia de desarrollo legislativo, ya que, de una parte, imponer requisitos adicionales pudiera rozar con determinados principios constitucionales tendientes a evitar discriminaciones, además de suponer una traba, una dificultad más, desde un punto de vista práctico, perjudicial po-

siblemente para los intereses autonómicos, y de otra parte, la redacción de los preceptos no admite intervención complementaria por las Comunidades Autónomas, intervención posible si, por ejemplo, la norma básica señalara las cifras máxima y mínima entre las que debe situarse la del capital social y encomendarse a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia su concreción.

En definitiva, tanto si se considera que el Real Decreto 1.144/1988 ostenta en su totalidad el carácter de norma básica, como si el Estado hubiera considerado innecesaria tal declaración por entender que la materia contenida en aquél es de aplicación directa en las Comunidades Autónomas por carecer éstas de competencia, se vulnera e ignora la competencia recogida en el art. 11.2 a) del E.A.P.V.

Además, el Real Decreto 1.144/1988 no solamente resulta inconstitucional por excederse en la competencia que el Estado tiene atribuida impidiendo todo desarrollo legislativo, sino que además llega hasta el extremo de negar a la Comunidad Autónoma una serie de funciones ejecutivas que atribuye en su integridad a órganos de la Administración Central del Estado.

Así sucede, en primer lugar, con la actividad de autorización a la que se refiere el art. 1 del Real Decreto, pues las autorizaciones allí previstas podrán ser denegadas por incumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 2 y 3 o por las causas mencionadas en el art. 4, todos del mismo Real Decreto 1.144/1988; y, por su parte el art. 7 regula la autorización para la creación de Bancos privados en cuyo capital tengan participación mayoritaria Entidades de Crédito extranjeras, mientras que los arts. 8 y 9 contemplan la autorización para la instalación en España de sucursales de Entidades de Crédito extranjeras y de Oficinas de representación, respectivamente.

Pues bien, dado que la función autorizatoria se enmarca plenamente entre las funciones de mera ejecución, subsumible en la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco, hay que concluir que la atribución que los arts. 1, 7, 8 y 9 del Real Decreto efectúan en favor del Ministro de Economía y Hacienda invade las competencias autonómicas.

En cuanto al art. 4, el margen de discrecionalidad que conlleva la aplicación del supuesto previsto en dicho artículo no puede justificar la atribución de la función autorizatoria a un órgano de la Administración del Estado, sino en todo caso, y como ha puesto de manifiesto la STC 48/1986 (fundamento jurídico 10.º), debe considerarse que se trata de un aspecto básico de la ordenación del crédito que aun cuando alcanza, no solamente a la norma en sí misma, sino a la intervención, vía Informe previo, del Banco de España a fin de garantizar una aplicación uniforme de la política financiera en todo el territorio español, no puede extenderse nunca, sin embargo, al acto autorizador.

Asimismo, este art. 4 encuentra su amparo legal en el art. 43 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, norma ésta de la que también traen causa los arts. 1, 7, 8 y 9 del mismo Real Decreto. Pero de inmediato se advierte que la inteligencia de esta norma legal, dado lo previsto en su apartado 5.º, permite concluir que la función autorizatoria para la creación de todas las Entidades de Crédito, entre las que se incluyen los Bancos privados, corresponde, respecto de los que pretendan crearse en su territorio, a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Idénticos argumentos cabe realizar respecto de la competencia atribuida en el art. 6 al Banco de España para autorizar la apertura de más de tres oficinas y las transmisiones intervivos de las acciones, así como su gravamen o pignoración.

En lo que atañe a la inscripción en el Registro Especial del Banco de España prevista en el art. 1, así como a lo dispuesto en los arts. 7 y 8, la disconformidad respecto de los efectos de que pretende dotarse a la inscripción en el Registro Especial del Banco de España se sustenta en las mismas razones ya expuestas con ocasión de la impugnación del art. 43.5 de la Ley 26/1988 del que los referidos preceptos reglamentarios traen causa. Consecuentemente, no cabe sino reiterar las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad 1.710/1988.

Por último, y en relación a la recepción y tramitación de solicitudes, el art. 3 enumera la documentación que debe acompañarse a la solicitud de autorización, estableciendo, además, que la solicitud deberá presentarse ante un órgano de la Administración Central del Estado, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera; sin embargo, con ello se desconoce la competencia autonómica, puesto que tanto la presentación de la solicitud como la tramitación del expediente correspondiente constituyen actos de ejecución subsumibles en la competencia estatutaria [art. 11.2 a) del E.A.P.V.].

d) Concluyó el Abogado del Gobierno Vasco suplicando de este Tribunal dicta Sentencia por la que se declare que el Real Decreto 1.144/1988 invade las competencias que sobre desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación de crédito y Banca atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco el art. 11.2 a) de su Estatuto de Autonomía.

11. Por providencia de 6 de febrero de 1989, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1.144/1988; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en los «Boletines Oficiales» del Estado y del Gobierno Vasco para general conocimiento.

12. Con fecha 2 de marzo de 1989 quedó registrado en este Tribunal el escrito del Abogado del Estado por el que, en la representación que legalmente ostenta, formuló, en lo sustancial, las siguientes alegaciones:

a) Tras advertir que el conflicto planteado guarda estrecha relación con la impugnación del art. 43 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, efectuada por el propio Gobierno Vasco en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.710/1988, se afirma de inmediato que el carácter formalmente básico del Real Decreto deriva sin dificultad alguna del referido art. 43. Ello explica que se reproduzca ahora el debate que a propósito de dicho art. 43 el mismo recurrente suscitara en el recurso 1.710/1988 y que, por tanto, las alegaciones que de contrario deban exponerse vengán sustancialmente a coincidir con las ya vertidas en aquella ocasión. Así sucede, en efecto, con las relativas al régimen constitucional de distribución de competencias en la materia, por lo que basta con remitirse a lo resumido en el anterior antecedente 9 a) de esta Sentencia.

b) El carácter totalmente básico, tanto formal como material, del Real Decreto 1.144/1988 es sumamente claro por las siguientes razones.

Desde la perspectiva formal, es indiscutible ese carácter por la sencilla razón de ser un desarrollo del art. 43 de la Ley 26/1988, cuyo carácter formal es expresamente admitido por el promotor del conflicto. La única duda que aquí pudiera plantearse deriva del apartado 5.º del art. 43, pero esa duda queda disipada a la vista del carácter

básico de toda la Ley 26/1988 en lo que atañe a las Entidades de Crédito que no sean Cajas de Ahorro, por lo que el señalado apartado 5.º del art. 43 se refiere exclusivamente a las Cajas de Ahorro.

Desde la consideración del carácter material de la norma controvertida, hay que reconocer, en primer término, que, dada la estructura de la distribución de competencias en lo relativo a Entidades de Crédito distintas de las Cajas de Ahorro, para el Estado no hay más límite que el obligado respeto a la buena fe constitucional. Y en este caso nada parece demostrar que se haya vulnerado ese principio, pues el Real Decreto, que desarrolla una competencia ejecutiva –la autorizatoria– declarada básica en la Ley 26/1988, lo que realiza es una refundición de la más dispersa normativa, de manera que su respeto a la buena fe constitucional no puede ser más patente.

En segundo lugar, dado que el Real Decreto es un desarrollo de los requisitos necesarios para el ejercicio de una competencia ejecutiva básica, admitido el carácter básico de la competencia ejecutiva y, por tanto, su reserva a favor del Estado, parece claro que la regulación de los requisitos y condiciones para su ejercicio, por la propia naturaleza de la competencia, pertenece también al Estado. Es decir, si la competencia para autorizar la creación e instalación de nuevas Entidades de Crédito es estatal, la competencia normativa para regular lo necesario para obtener tal autorización será también estatal.

En tercer lugar –añade el Abogado del Estado–, concurren las mismas razones que ya se expusieron en el recurso de inconstitucionalidad 1.710/1988 para justificar el carácter materialmente básico del art. 43 de la Ley 26/1988. Aquí hay que constatar, sobre todo, que el Real Decreto desarrolla lo establecido en tal precepto legal sin excederse nunca de la concepción de «complemento indispensable», especialmente a la vista de la naturaleza básica de las competencias ejecutivas contenidas en el art. 43 indicado, pues el elemento básico de la regulación radica en la discrecionalidad de la autorización, lo que funda satisfactoriamente el carácter básico de la competencia ejecutiva. El carácter constitutivo de la inscripción en el Banco de España está estrechamente conectado con la actividad autorizatoria propiamente dicha, máxime tratándose de Entidades de Crédito que no son Cajas de Ahorro.

Por último, tampoco parece que ofrezca especiales dificultades el carácter materialmente básico de la forma societaria exigida a las Entidades de Crédito y concretamente a los Bancos (art. 2.1 del Real Decreto). La importancia material de una norma de esta naturaleza parece poco dudosa. La forma societaria conforma decisiva y sustancialmente el régimen jurídico de la actuación de la Entidad en temas esenciales como la responsabilidad patrimonial, forma del capital social, obligaciones contables, responsabilidades de socios y administradores, derechos y deberes de los socios, etc. Todo ello es fundamental en cuanto a la participación activa en el delicado sistema financiero, algunas de cuyas características y exigencias ya se destacaron en el recurso 1.710/1988. Por otra parte, la norma no supone estrictamente ninguna innovación, como los propios impugnantes reconocen.

Todo lo dicho, en fin, cobra aún más relevancia en lo relativo a los Bancos extranjeros, donde necesariamente aparecen otros títulos competenciales estatales, como es el art. 149.1.10 C.E. relativo al comercio exterior. Las posibilidades de afectación del sistema financiero como unidad y las correlativas necesidades de control e intervención de las instancias centrales son aquí mucho mayores, puesto que se trata de permitir la operatividad en nuestro sistema de agentes cuyos centros de decisión se encuentran situados fuera del territorio nacional, y sobre los que no se pueden

ejercitar determinadas facultades; todo ello sin perjuicio de que poseen una actividad conformada por ámbitos de mercado y presupuestos económicos que no se corresponden con la economía nacional, lo que es especialmente importante en los mecanismos que intervienen en el mercado financiero, en donde las variables en presencia son más numerosas y complejas que en el ámbito puramente industrial y comercial.

c) Concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas. Asimismo, solicitó la acumulación del conflicto a los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.710 y 1.726/1988, ya acumulados.

13. Tras el preceptivo trámite de audiencia a las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por Auto de 23 de mayo de 1989, el Pleno del Tribunal acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 200/1989 a los recursos de inconstitucionalidad ya acumulados 1.710 y 1.726/1988.

14. Por providencia de 7 de noviembre de 1995, la Sección Primera acordó oír a las partes, en virtud de los arts. 84 y 65 LDT, acerca de la incidencia que pudiera tener en el proceso constitucional las reformas legales realizadas sobre los preceptos impugnados, en especial por la Ley 3/1994, de 14 de abril («Boletín Oficial del Estado» del 15), la Ley 13/1994, de 1 de junio («Boletín Oficial del Estado» del 2), y la Ley 13/1992, de 1 de junio («Boletín Oficial del Estado» del 2); así como la incidencia que pudiera tener en la resolución del conflicto de competencia acumulado la entrada en vigor del Real Decreto 1.245/1995, de 14 de julio («Boletín Oficial del Estado» del 31).

El Letrado del País Vasco don Jon Echave y Aranzábal formuló alegaciones, registradas el día 28 siguiente. Entiende que la legislación sobrevenida no ha modificado sustancialmente los artículos impugnados de la Ley 26/1988, por lo que subsiste la controversia competencial. Y que el Real Decreto 1245/1995, que derogó el reglamento que había dado origen al conflicto de competencias 200/1989, no ha modificado sustancialmente la controversia competencial.

El Abogado de la Generalidad don Ramón Riu i Fortuny cumplimentó el traslado mediante escrito registrado el día 29. Manifestó que subsisten las causas que dieron lugar a la vulneración de competencias puestas de manifiesto en su demanda. Ni la Ley 13/1991, de 1 de junio, ni la Ley 3/1994, de 14 de abril (objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 2.514/1994, planteado por el Gobierno de Cataluña), ni la Ley 13/1994, de 1 de junio, han alterado de forma sustancial el esquema centralizado de competencias de la Ley 26/1988, en los términos que analiza.

El Abogado del Estado don José Luis Fuertes Suárez, tras solicitar y obtener una prórroga para elevar consulta al Gobierno, presentó sus alegaciones, y certificación de Acuerdo del Consejo de Ministros, el día 5 de diciembre de 1995. Sostiene que, aunque la reforma introducida por la Ley 3/1994 ha sido profunda, los preceptos objeto de los recursos de inconstitucionalidad no han sufrido modificaciones sustanciales. El Real Decreto de 1995 incorpora los preceptos del reglamento de 1988 que deroga, sin que las modificaciones introducidas para adaptarse a la Segunda Directiva comunitaria en la materia supongan alteración del criterio competencial sustentado por el Estado.

15. Por providencia de 28 de mayo de 1996 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (en adelante L.D.I.E.C., Ley 26/1988, de 29 de julio) es un elemento esencial en la nueva ordenación legal del sistema financiero español, llamada a sustituir a la que tiene su arranque en la ya vieja Ley de Ordenación Bancaria de 1946. La Ley se presenta a sí misma como una respuesta a las graves deficiencias que, a tenor de su preámbulo, caracterizaban al ordenamiento anterior: enorme dispersión y variedad de disposiciones, y falta de acomodación al principio de legalidad sancionatoria que enuncia la Constitución. Simultáneamente, la Ley sigue la política promovida por la Comunidad Europea de impulsar un marco común de supervisión de las entidades financieras.

Con arreglo a estas ideas cardinales, la Ley 26/1988 somete a las entidades de crédito a un régimen especial de supervisión administrativa, en general mucho más intenso que el de otros sectores económicos. Sus fines son paliar las carencias de información y de conocimientos del público y facilitar la confianza en dichas entidades: confianza que es considerada una condición imprescindible para el desarrollo y buen funcionamiento de las instituciones de crédito, esencial para el conjunto de la economía. Las piezas capitales de la ordenación son, básicamente, un conjunto de normas tendientes a facilitar a la autoridad supervisora una completa información sobre la situación y evolución de las entidades financieras, y otro conjunto dirigido a prevenir los riesgos de insolvencia o falta de liquidez de éstas. Como observa el Preámbulo de la Ley, «obviamente, la eficacia de las normas depende de la existencia de unas facultades coercitivas suficientes en manos de las autoridades supervisoras de las entidades financieras, cuyo desarrollo, a través de un régimen adecuado de sanciones administrativas, debe cerrar el sistema regulador».

A este aspecto sancionador atiende, primordialmente, la Ley de disciplina de las entidades de crédito. Sus disposiciones establecen una normativa sancionadora común para el conjunto de las entidades de crédito. Al propio tiempo, regula otros aspectos relacionados con el Derecho sancionador, como la protección administrativa de la reserva de denominación y actividades de las entidades de crédito, y las medidas de intervención y sustitución en circunstancias críticas. La Ley va, sin embargo, más allá de la regulación estricta del régimen disciplinario. En defecto de una ley general de ordenación, «cuya necesidad se deja sentir, pero que, por su complejidad, no puede abordarse con premura, se ha considerado conveniente aprovechar la aprobación de esta Ley para resolver ciertos problemas sustantivos importantes del régimen legal de las diversas categorías de entidades financieras».

Estas necesidades, impelidas por la convergencia europea y por la rápida evolución de los sistemas financieros y sus instrumentos, ha dado lugar a un proceso de incesante cambio de la normativa en vigor. La Ley impugnada ha sido modificada en sucesivas ocasiones durante la tramitación y pendency de los presentes recursos de inconstitucionalidad. Los cambios más importantes han sido producidos por la Ley 3/1994, de 14 abril (Ley que adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero, según su título oficial), y por la Ley de Autonomía del Banco de España (Ley 13/1994, de 1 junio). Estas modificaciones legales, empero, no han variado en lo sustancial las impugnaciones, de carácter competencial, deducidas en este proceso constitucional, como han manifestado las partes en el trámite abierto en virtud del art. 84 LOTC.

2. Es palmario que la Ley ha de respetar el orden constitucional

de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Su propio Preámbulo alude a ello, al afirmar que «la aplicación de la Ley corresponde al Estado, sin perjuicio del ejercicio de las potestades que en la materia corresponden a las Comunidades Autónomas»; competencias éstas que, no obstante —así se puntualiza—, «... deberán ejercerse respetando los principios que se declaran básicos, con amparo de los apartados 11.º, 13.º y 18.º del apartado 1 del art. 149 C.E., al tiempo que se reserva a la competencia estatal la sanción de las infracciones que afectan a normas de carácter monetario o de solvencia».

A pesar de ese genérico reconocimiento de las potestades que a las Comunidades Autónomas corresponden en la materia, y su reflejo en el articulado, el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sostienen que la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito vulnera las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Los órganos promotores del proceso formulan en sus recursos una larga serie de impugnaciones contra la Ley 26/1988, que pueden ser ordenadas en dos grupos. En primer lugar, las tachas que se fundan en una vulneración de sus competencias en materia de Cajas de Ahorro y de Cooperativas de crédito. En segundo lugar, las que atañen al resto de las entidades de crédito.

Dadas las profundas diferencias que existen entre estos dos tipos de alegaciones, es preciso examinarlas por separado.

A) Las impugnaciones relativas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito de competencia de las Comunidades Autónomas.

3. Las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes, en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito, se encuentran asumidas en preceptos específicos de sus respectivos Estatutos de Autonomía: los arts. 10.26 E.A.V. y 12.1.6 E.A.C., sobre Cajas de Ahorro, y los arts. 10.23 E.A.V. y 9.21 E.A.C., respecto a Cooperativas.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco establece, en su art. 10, lo siguiente: «La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... 23. Cooperativas ... conforme a la legislación general en materia mercantil. ... 26. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banca dicte el Estado y de la política monetaria general». El art. 11.2 a) del mismo Estatuto declara que es «competencia de la Comunidad Autónoma ... el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalen, en las siguientes materias: a) Ordenación del crédito, banca y seguros».

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece en su art. 12.1 que: «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 C.E., la competencia exclusiva de las siguientes materias: ... 6) Instituciones de Crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro». En su art. 9, afirma la competencia exclusiva de la Generalidad sobre: «21. Cooperativas ... respetando la legislación mercantil». Y en su art. 10.1, núm. 4, dispone: «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: ... Ordenación del crédito, banca y seguros».

El alcance de los artículos de los Estatutos de Autonomía que acaban de ser mencionados ha sido perfilado por sucesivas resoluciones de este Tribunal.

Las potestades de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro, en efecto, han sido aclaradas, y deslindadas de la competencia que corresponde a las instituciones centrales del Estado en virtud de los núms. 11 y 13 del art. 149.1 C.E., a partir de la STC 1/1982 sobre coeficientes de fondos públicos, cuya doctrina ha sido confirmada y extendida en diversos pronunciamientos, entre los que destacan las SSTC 48/1988 y 49/1988 sobre las Cajas de Ahorro y STC 135/1992 sobre coeficientes de inversión.

Por su parte, las competencias sobre Cooperativas de crédito han sido precisadas por las SSTC 44/1984 y 165/1985 sobre la Caja Laboral Popular, la STC 134/1992 sobre las cooperativas de crédito cántabras, y la dictada a propósito de la Ley estatal en la materia (STC 155/1993).

Esta jurisprudencia ofrece una sólida base para resolver las impugnaciones presentadas contra la Ley 26/1988, en cuanto regula estos tipos de entidades de crédito.

4. El art. 42 L.D.I.E.C. precisa el modo en que sus preceptos producen sus efectos sobre las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito, e intenta conciliar la actuación de las Comunidades Autónomas con competencia sobre estas instituciones de crédito con las facultades propias del Banco de España y de otras autoridades estatales. El contenido de este largo precepto versa sobre el ejercicio de potestades sancionadoras, con una única e importante excepción: Su último apartado, el núm. 7, referido a la denominación y actividades de las entidades de crédito (Título II de la Ley), y a las medidas de intervención y sustitución (Título III).

Sobre todos estos aspectos formulan alegaciones las Comunidades Autónomas recurrentes, en los términos que han sido resumidos en los antecedentes de esta Sentencia.

5. El primer apartado del art. 42 L.D.I.E.C. define cuáles de los preceptos que contiene su Título I son básicos, «a los efectos del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que tengan atribuidas en materia sancionadora respecto de Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito». Con carácter general, la norma presupone que son las autoridades autonómicas las que se encargan de aplicar las disposiciones básicas sobre el régimen sancionador de estas entidades de crédito.

Estos aspectos no suscitan reparos por parte de los órganos recurrentes. Si lo suscita, en cambio, la última frase de este art. 42.1. El Gobierno Vasco entiende que, al salvar en el plano legislativo «la posibilidad de tipificación por las Comunidades Autónomas, como muy graves, graves o leves, de otras infracciones de sus propias normas en materia de ordenación y disciplina», la Ley implica que el régimen sancionador establecido por la normativa estatal queda agotado, sin que la legislación vasca pueda llevar a cabo un desarrollo normativo de las propias normas básicas estatales.

La alegación no puede ser aceptada. El inciso final del art. 42.1 L.D.I.E.C. se limita a reconocer que las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito pueden tipificar infracciones distintas a las enumeradas en la Ley estatal, como garantía del cumplimiento de sus propias normas de ordenación y disciplina. Este reconocimiento no afecta a la cuestión, bien distinta, de si las Comunidades Autónomas han de atenerse a la literalidad de las infracciones y sanciones establecidas por la misma Ley 26/1988, o pueden modularlas, se-

gún las exigencias de prudencia u oportunidad presentes en los distintos ámbitos territoriales, y con respeto a las exigencias de reserva de ley y de claridad normativa que emanan del art. 25 C.E., y de la prohibición de divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio que se asienta en el art. 149.1.1 C.E. (SSTC 87/1985, fundamento jurídico 8.º y 48/1988, fundamento jurídico 25). Por lo que la impugnación debe ser desestimada.

6. El art. 42.2 L.D.I.E.C. introduce una salvedad en el esquema general definido por el apartado anterior, al reservar al Banco de España y a otras autoridades estatales el ejercicio de la potestad sancionadora en determinados supuestos. La Ley define estos supuestos enumerando una serie de infracciones graves y muy graves (tipificadas en sus arts. 5 y 4, respectivamente), y con una cláusula de cierre: El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las instituciones centrales del Estado (Banco de España o Ministerio de Economía y Hacienda) cuando se trate, «en general, de infracciones de normas de carácter monetario o que afecten a la solvencia de las entidades, en la medida en que el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional aconseje el ejercicio uniforme de dicha potestad» (último inciso del art. 42.2 L.D.I.E.C.).

Los Gobiernos del País Vasco y de Cataluña impugnan, tanto las atribuciones al Estado de infracciones determinadas, como la facultad genérica o residual que acabamos de transcribir. Cada uno de estos aspectos plantea cuestiones diferentes.

7. No resulta aceptable la tesis de que las infracciones previstas en los apartados b) [mantener durante un período de seis meses unos recursos propios inferiores a los exigidos] y c) [incumplir en insuficiente cobertura del coeficiente de recursos propios] del art. 4 L.D.I.E.C. exceden la competencia estatal. El ejercicio de la potestad sancionadora, respecto a estas conductas, guarda una evidente relación con la solvencia de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero.

Por ello, es clara la competencia estatal resultante del art. 149.1.11 C.E., tal y como hemos sostenido en la Sentencia sobre recursos propios de las entidades de depósito (STC 178/1992), en consonancia con la jurisprudencia iniciada en la Sentencia sobre el coeficiente de fondos públicos (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º).

No es pertinente entrar a analizar ahora si se trata efectivamente de una materia reglada, como alegan las recurrentes, pues en nada quedaría modificado el carácter básico del ejercicio de dicha potestad en los supuestos que se examinan. Tampoco la hipótesis de que el Banco de España pudiera adoptar medidas de coordinación o, incluso, medidas de suplenia, puede privar a la Ley enjuiciada de su fundamento y razonabilidad en este punto: es el Estado quien debe definir, con arreglo a criterios de política económica y monetaria, los medios más adecuados para ejercer su competencia sobre los aspectos básicos de la ordenación del crédito, que como reiteradamente ha declarado este Tribunal puede abarcar incluso aspectos de mera ejecución.

En cuanto al supuesto del apartado f) del art. 4 (carecer de la contabilidad exigida legalmente o llevarla con irregularidades esenciales que impidan conocer la situación patrimonial y financiera de la entidad) no es menos evidente, a pesar de las afirmaciones de la Generalidad de Cataluña, que el supuesto tipificado guarda, asimismo, estricta relación con la transparencia y con la solvencia de las entidades crediticias. Lo cual determina que el art. 42.2 no haya incurrido en ninguna extralimitación competencial, al atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora a órganos del Estado.

Finalmente, que el art. 42.2 atribuya a las autoridades estatales el ejercicio de la potestad sancionadora, respecto a las cinco infracciones graves que enumera, merece idéntico juicio. La incoherencia de que se incluyese en la potestad estatal la infracción grave de incumplir normas reglamentarias de ordenación y disciplina [art. 5 f) L.D.I.E.C.], y no en cambio la infracción muy grave de incumplir normas del mismo carácter con rango de Ley [art. 4 e)] era un error, que fue corregido por el «Boletín Oficial del Estado» en su publicación de 4 de agosto de 1989. Es inequívoca la relación directa que existe entre las infracciones previstas y la preservación de la solvencia de las entidades de crédito. El incumplimiento de los coeficientes de caja, del coeficiente de recursos propios, o de las reservas obligatorias y previsiones para insolvencias [enumeradas en las letras g), h) y k) del art. 5] no requieren de mayor comentario. También guardan estrecha relación con la competencia estatal las infracciones que consisten en el incumplimiento de los límites de riesgos u otras limitaciones cuantitativas al volumen de determinadas operaciones [art. 5 i)], y en el incumplimiento de las normas sobre información contable y financiera «de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente» [art. 5 p)].

No obstante, en relación con estas últimas infracciones, es necesario precisar que la remisión que a ellas efectúa el art. 42.2 no puede entenderse en un sentido absoluto y excluyente, dado el carácter instrumental que posee la potestad sancionadora respecto del ejercicio de las competencias sustantivas (SSTC 48/1988, fundamento jurídico 25, y 227/1988, fundamento jurídico 29). Es claro que cuando el órgano administrativo competente para recibir las cuentas y otras informaciones fuera el de una Comunidad Autónoma, sería ésta la competente para sancionar las infracciones graves tipificadas por el art. 5 p) la Ley 26/1988, en garantía de sus potestades de obtener información.

Interpretado con este alcance, el art. 42.2 L.D.I.E.C. no es contrario al orden constitucional de competencias.

8. Reconocido el carácter básico del art. 42.2 en cuanto a la atribución al Banco de España, o a otros órganos estatales, de la potestad sancionadora en los supuestos que enumera, los alegatos últimos de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno Vasco, referidos ahora a la inconstitucionalidad del inciso final del art. 42.2, deben quedar, asimismo, desechados. Se imputa, en concreto, a este inciso el no precisar en qué consiste la ordenación básica de la materia, trasladándose esa determinación a los propios órganos de ejecución. De ese modo, se afirma, la Ley vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, y vulnera también los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.3 y 103 C.E.).

La pretensión de inconstitucionalidad, como ya hemos anticipado, no puede prosperar, una vez que la relativa indeterminación que conlleva la expresión «en la medida en que el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional aconseje el ejercicio uniforme de dicha potestad», se proyecta sobre una serie de infracciones, las referidas en el mismo art. 42.2, que, en todo caso, nos sitúan ante aspectos básicos de la ordenación y disciplina de las entidades crediticias e, incluso, de la política monetaria. Son, en efecto, la transparencia y la solvencia de las entidades de crédito, así como el cumplimiento de las normas de carácter monetario, los bienes jurídicos protegidos por las infracciones y correlativas sanciones que prevén los apartados de los arts. 4 y 5, a los que remite el art. 42.2. De manera que, dando plena cobertura el art. 149.1.11 C.E. al ejercicio por los órganos estatales de la potestad sancionadora en los supuestos señalados, ninguna objeción cabe oponer desde la perspectiva de las competencias autonómicas a que el propio legislador estatal venga a posibilitar el que, aun en

esos casos, la potestad sancionadora pueda ejercitarse por las Comunidades Autónomas por estimar el correspondiente órgano estatal que, dadas las características de la posible infracción y su relevancia para el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional, no llega a ser preciso que la ejerciten el Banco de España o los órganos estatales.

Por consiguiente, no puede tildarse de incompatible con el orden constitucional de competencias una previsión que, en cualquier caso, no limita o restringe las competencias autonómicas, sino que, por el contrario, permite que el ámbito de actuación de éstas sea más amplio, si bien ello lo sea, lógicamente, en atención a una previa constatación de la concurrencia del supuesto legal por el órgano estatal constitucionalmente titular de la competencia.

Idénticos reproches se dirigen, en fin, contra el art. 42.4, segundo inciso, que en conexión con el precepto que acabamos de analizar, prevé que cuando el Banco de España «no aprecie la concurrencia de la relación con el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional» de una infracción, pondrá los hechos en conocimiento de la correspondiente Comunidad Autónoma. Descartada la inconstitucionalidad del inciso final del art. 42.2, también debe serlo la previsión complementaria que añade el art. 42.4, segundo inciso. El cauce de comunicación que establece es perfectamente conforme con la Constitución; forma un complemento indispensable del sistema, que reposa en unos principios de colaboración y de información recíproca entre las autoridades estatales y autonómicas que se encuentran implícitos en la esencia del Estado de las Autonomías (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 14, y 104/1988, fundamento jurídico 5.º, entre otras muchas).

9. El art. 42.3 L.D.I.E.C. asigna a autoridades estatales la potestad de sancionar diversas infracciones que responden a un perfil común: todas ellas tienden a salvaguardar el respeto, por parte de las entidades crediticias, de las competencias estatales en materia de autorizaciones, información e inspección, límites de riesgos o reservas obligatorias y previsiones para insolvencias.

Las impugnaciones dirigidas contra este precepto no pueden ser acogidas, por las mismas razones expuestas en el fundamento jurídico 7.º respecto al apartado 2 del mismo art. 42. En la medida en que la competencia de los órganos estatales queda circunscrita a aquellos supuestos en que las infracciones inciden en aspectos básicos de la materia, no existe contradicción con el orden constitucional de competencias. El mismo precepto puntualiza que las sanciones sólo pueden recaer sobre infracciones que atañen a autorizaciones cuyo otorgamiento corresponde a la Administración del Estado, o que afectan a la recepción por parte de ésta de comunicaciones, datos o documentos, o que implican una resistencia, negativa u obstrucción a la actividad inspectora estatal. Esta precisión legal llega al mismo resultado que la interpretación mantenida en relación con el art. 42.2 de la Ley, y pone de manifiesto su constitucionalidad.

10. El art. 42.6 atribuye al Banco de España la emisión de un informe preceptivo, en los expedientes instruidos por las Comunidades Autónomas con competencia para ello, cuando se trate de infracciones muy graves o graves.

La impugnación de este precepto no puede aceptarse. Ese informe estatal a la propuesta de resolución sancionadora no suplanta ni predetermina el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las autoridades autonómicas. Es un informe no vinculante, y el que se encomienda al Banco de España se justifica precisamente por la posición institucional que ocupa esta institución en la ordenación y disciplina del crédito, que, como ya hemos destacado en otras ocasiones (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, o 178/1992, funda-

mento jurídico 2.^o), asume las funciones de información, disciplina e inspección sobre la totalidad del sistema financiero (art. 7 de la Ley de Autonomía del Banco de España, Ley 13/1994, de 1 junio, y antes el art. 3 de la Ley 30/1980, de 21 junio, entre otras).

Además, dicho informe no se extiende a todos los supuestos sancionadores, sino a los relativos a infracciones muy graves o graves, de especial relieve, por tanto, desde la consideración de la disciplina del sector crediticio, lo que refuerza la razonabilidad de la intervención prevista y su ajuste al bloque de la constitucionalidad. La omisión en el texto de la Ley de un plazo para emitir el informe no es significativa porque, como hemos destacado en otra ocasión similar, «la existencia de un plazo (para emitir un informe estatal preventivo) es ineludible para asegurar el respeto de las competencias autonómicas» sobre la resolución del procedimiento administrativo, «cuyo ejercicio no puede verse bloqueado a causa de que el Estado no ejerce sus facultades». Por lo que habrá que colmar la laguna legal con los medios que ofrece el ordenamiento (Ley de Procedimiento Administrativo de 1956, arts. 39 y 83, y Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 30/1992, arts. 18 y 83), en términos que preserven las competencias autonómicas [STC 149/1991, fundamento jurídico 4.D.b.a)].

En esta inteligencia, es clara la constitucionalidad del art. 42.6 de la Ley 26/1988.

11. El art. 42.7, en su apartado a), declara básicos «los preceptos contenidos en el Título II de la Ley, salvo las referencias en ellos contenidas a órganos o entidades estatales» a los efectos del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que tengan atribuidas en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito. De la tortuosa redacción de este precepto se desprende que las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, son quienes deben velar porque ninguna persona ejerza en su territorio las actividades legalmente reservadas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito, o utilizar las denominaciones legalmente reservadas a dichas entidades. Corresponde a sus Administraciones, por tanto, formular los requerimientos e imponer las sanciones que establece el art. 29.1 L.D.I.E.C.

Este precepto no vulnera las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en la materia. Tal competencia procede directamente del Estatuto de Autonomía respectivo, y se encuentra sujeta a los límites que impone la Constitución, especialmente en sus arts. 149.1.1 y 139 (como hemos reiterado desde la STC 87/1985), sin que resulte preciso un reconocimiento expreso por parte de la ley estatal. El texto del art. 29.1 de la Ley 26/1988 no impide su modulación por parte de las leyes autonómicas, siempre que se respeten los límites constitucionales (STC 48/1988, fundamento jurídico 25).

No procede examinar aquí si la normativa estatal en cuestión es o no compatible con el art. 59 de la Ley de Cataluña 15/1985, sobre Cajas de Ahorro. Es claro que, si el precepto autonómico no supone una diferencia de trato sustancial, o un salto sancionador cualitativo, que rompan la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio, no habría ninguna objeción a su aplicación. Es igualmente claro que si el precepto autonómico sí supone esa diferencia de grado, habría que estar a lo dispuesto por la norma básica estatal, resultando nulas las sanciones impuestas por las autoridades autonómicas en exceso de lo previsto por la Ley 26/1988 desde su entrada en vigor, tal y como hemos razonado en las SSTC 61/1993, fundamento jurídico 1.^o, y 62/1993, fundamento jurídico 1.^o.

12. El párrafo b) del mismo art. 42.7, por su parte, declara básicos íntegramente los preceptos del Título III de la Ley, relativo a las

medidas de intervención y de sustitución de los órganos de administración o dirección de las entidades de crédito. Por consiguiente, el Estado no solamente determina las normas correspondientes, sino que se reserva la ejecución de estas medidas, en los supuestos en que «una entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia» (art. 31.1 L.D.I.E.C.).

Basta con examinar el supuesto que desencadena la intervención del Banco de España para apreciar el carácter básico de la regulación, y que la atribución de facultades puramente ejecutivas en estos supuestos excepcionales se encuentra justificada, como hemos tenido ocasión de declarar en la Sentencia sobre las Cajas de Ahorro de Cataluña y Galicia (STC 48/1988, fundamento jurídico 26). Esta conclusión, como es obvio, en nada altera las que alcanzamos en aquella ocasión acerca de la validez de las medidas de intervención que pueden adoptar las autoridades autonómicas, con arreglo a su propia legislación, siempre que sea compatible con la eventual intervención estatal.

13. El art. 43 L.D.I.E.C. asigna al Ministerio de Economía y Hacienda la potestad de autorizar la creación de todas las entidades de crédito, previo informe del Banco de España. El mismo precepto (y hoy también el art. 43 bis, tras la reforma introducida por la Ley 3/1994) atribuye al Banco de España el control y la inspección de las entidades, así como la gestión de los registros en los que éstas deben inscribirse. Lo dispuesto en estas normas «se entiende sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas», según el antiguo art. 43.5 (en la actualidad, art. 43 bis.8).

Esta salvaguardia expresa de las potestades autonómicas lleva a los órganos recurrentes a entender que la situación legal no ha sido alterada desde el pronunciamiento de este Tribunal en la materia, en la STC 48/1988. La autorización de las Cajas de Ahorro corresponde a las Comunidades Autónomas competentes, que deben respetar la ordenación básica del crédito, en la que se incluye la preceptiva intervención del Banco de España (STC 48/1988, fundamento jurídico 10). Por ende, su impugnación se concentra sobre la última frase del artículo, que dice así: «En todo caso, la inscripción en los correspondientes registros del Banco de España y, cuando proceda, de la Comunidad Autónoma competente será indispensable para que las entidades a que se refiere este artículo puedan desarrollar sus actividades». El inciso subrayado fue introducido por la Ley 3/1994, de 14 abril, de adaptación a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE).

Tanto antes como después de esta modificación, de carácter clarificador, la norma respeta las competencias de las Comunidades Autónomas sobre Cajas de Ahorro. No se puede aceptar la interpretación que propugnan las recurrentes sobre el registro de estas entidades de crédito en el Banco de España, pues soslayan las funciones de control que corresponden a éste en el conjunto del sistema financiero. La inscripción a que obliga la Ley 26/1988 no surte efectos constitutivos sobre las Cajas de Ahorro domiciliadas en el País Vasco o en Cataluña, porque el precepto subordina a la previa inscripción el desarrollo de las actividades crediticias, no la constitución de la entidad.

No se deduce del texto legal que el Banco de España pueda denegar discrecionalmente la inscripción de las Cajas de Ahorro que hubieran sido autorizadas por la Comunidad Autónoma competente, e inscritas en sus propios registros. La inscripción en un registro administrativo que sigue al otorgamiento de una autorización es, con carácter general, mera consecuencia de ésta; por lo que lo

esencial es la autorización, no la inscripción de la actividad o entidad autorizada (SSTC 42/1983, fundamento jurídico 6.º, y 48/1988, fundamento jurídico 10.º *in fine*). Por consiguiente, la inscripción en el registro estatal, sometida a plazo cuyo transcurso debe conllevar una resolución favorable, sólo podría ser denegada si la Caja de Ahorros incumpliera una norma estatal, cuya ejecución correspondiera a la Administración General del Estado, a tenor del orden constitucional de competencias (SSTC 86/1989, fundamento jurídico 20, y 149/1991, fundamento jurídico 4.º B) e), 4.º D) b) y 9.º D)). Y la denegación, mediante resolución motivada, sería susceptible siempre de control jurisdiccional (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 7.º, 100/1991, fundamento jurídico 5.º d), y 149/1991, fundamento jurídico 7.º A) c)).

Interpretado de esta forma, el precepto contenido hoy en la segunda frase del art. 43 bis, apartado 8, de la Ley no es inconstitucional. Centralizar en el Banco de España la información necesaria acerca de todas las entidades de crédito que intervienen en un sistema financiero único, abierto e interconectado, constituye una norma básica. Su contenido resulta lógico para cumplir las finalidades del común denominador normativo estatal, por una parte, y para atender al cumplimiento de las funciones legítimamente asignadas al Banco de España, por otra. Siendo razonable y conforme al orden competencial que la carga de la inscripción sea salvaguardada, también ha de serlo que el legislador establezca que su previo levantamiento sea imprescindible para poder desarrollar las actividades crediticias. Sin que el precepto examinado determine si las Cajas de Ahorro deben proceder a inscribirse directamente, o bien a través de las autoridades autonómicas competentes, por lo que habrá que estar a las previsiones de la legislación autonómica en este punto (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 10.º, y 48/1988, fundamento jurídico 10.º).

En cuanto a las Cooperativas de crédito, la cuestión ha sido zanjada por la STC 155/1993, fundamentos jurídicos 6.º y 7.º, que confirmó la validez constitucional de las disposiciones contenidas en la Ley estatal 13/1989, en cuanto a autorizaciones e inscripciones registrales. De su doctrina se desprende, sin lugar a dudas, la plena adecuación del art. 43 L.D.I.E.C. al orden constitucional de competencias sobre cooperativas.

14. El art. 48.1 de la Ley, en relación con su apartado 3, faculta al Ministro de Economía y Hacienda o, en su caso, al Banco de España, para que fije las normas y los modelos de contabilidad a que deben sujetarse las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito, junto con las restantes entidades.

El carácter básico de este precepto, así como de las disposiciones dictadas en su virtud, no supone tampoco extralimitación competencial. Ninguna duda cabe de que esas determinaciones necesariamente han de gozar del mismo carácter básico que corresponde a las normas que imponen las obligaciones de carácter contable de las entidades de crédito, dado su carácter instrumental y complementario para su efectivo cumplimiento. Normas que son esenciales para procurar una información fiable sobre la verdadera situación económica, financiera y patrimonial de las empresas, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del sistema financiero (STC 386/1993, fundamento jurídico 3.º). Aspecto éste nuclear de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.11.º C.E. que alcanza e integra, por ello mismo, al ejercicio de facultades como la que el precepto impugnado atribuye a los señalados órganos estatales.

Consecuentemente, la pretensión del Gobierno Vasco no puede prosperar.

15. De las disposiciones adicionales impugnadas, tan sólo dos

guardan relación con las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito. Una es la disposición adicional décima, sobre entidades clandestinas. Otra es la disposición duodécima, relativa a las cuotas participativas de las Cajas de Ahorro.

La impugnación sobre esta última disposición adicional ha perdido su sentido, porque el art. 7 a) de la Ley sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (Ley 13/1985, de 25 de mayo), que había sido reescrito por la Ley 26/1988, ha vuelto a sufrir una modificación, por obra de la Ley de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras (Ley 13/1992, de 1 de junio). La desaparición de la norma controvertida, respecto de las cuotas participativas de las Cajas de Ahorro, y la total ausencia de alegaciones de las partes acerca del interés de un pronunciamiento de este Tribunal al respecto, permiten cerrar la cuestión.

16. La disposición adicional décima otorga potestades de información, de inspección y de sanción al Ministerio de Economía y Hacienda en relación con «las personas físicas o jurídicas que, sin estar inscritas en algunos de los registros administrativos, legalmente previstos para entidades de carácter financiero, ofrezcan al público la realización de operaciones financieras de activo o de pasivo o la prestación de servicios financieros, cualquiera que sea su naturaleza».

Es indudable que la lucha contra los establecimientos clandestinos, que operan totalmente al margen del ordenamiento financiero, constituye un elemento básico de la ordenación del crédito (art. 149.1.11.º C.E.). Que su ejecución sea confiada por la Ley de Cortes a una autoridad estatal, auxiliada por la inspección del Banco de España, es una medida indispensable para asegurar las finalidades unitarias a que responden las bases estatales en la materia. Por lo tanto, la disposición adicional décima no excede los límites que traza la Constitución, y que han sido expuestos por nuestra jurisprudencia desde la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º, en una línea sintetizada recientemente por la STC 178/1992, fundamento jurídico 2.º. Se trata de decisiones y actuaciones que trascienden del caso particular y de las situaciones concretas afectadas, dada la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional, la dificultad de encuadrar las entidades clandestinas en los distintos tipos de entidades de crédito, y la gravedad que presentan estas conductas para el principio de confianza en el sistema financiero en su conjunto.

Por otra parte, estas potestades estatales sobre los establecimientos clandestinos no impiden a las Comunidades Autónomas recurrentes ejercitar sus competencias sobre el uso de denominaciones reservadas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito, de conformidad con el Título II de la Ley, tal y como vimos al examinar su art. 42.7 (atendiendo a la doctrina de la STC 108/1993, fundamento jurídico 3.º).

B) Las impugnaciones relativas a las restantes entidades de crédito, distintas de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito.

17. La objeción primordial que plantean a la Ley 26/1988, tanto el Gobierno Vasco como la Generalidad de Cataluña, es que las potestades de disciplina, inspección y sanción de ambas Comunidades Autónomas quedan ceñidas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito que sean de su competencia, con radical exclusión de las restantes entidades de crédito. Estas otras entidades, entre las que descuelgan los Bancos, quedarían exclusivamente sometidas a la intervención de la Administración General del Estado, atendiendo al articulado de la Ley 26/1988 y, en especial, a su art. 42. Lo cual vulneraría la competencia de desarrollo legislativo y eje-

ción de las Comunidades recurrentes sobre ordenación del crédito y banca que, con arreglo al bloque de la constitucionalidad que define el orden de competencias, les corresponde.

Un examen global de la Ley, y en particular de su art. 42, pone de manifiesto, en efecto, que las normas relativas al régimen sancionador de las entidades de crédito y, más en general, las entidades financieras (previstas en el Título I de la Ley), así como las que se refieren al ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas a las entidades de crédito (Título II) y las relativas también a las medidas de intervención y sustitución (contenidas en el Título III), se declaran básicas en su totalidad en cuanto a las entidades de crédito y financieras que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito. La Ley 26/1988 sólo reconoce a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias, en los aspectos que regula, respecto de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito.

El propio Abogado del Estado coincide en ese entendimiento de lo dispuesto por el art. 42 de la Ley 26/1988. Si bien justifica que la Ley se configure como básica en su totalidad para las entidades de crédito que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, mientras que en relación a estas últimas sólo lo sea parcialmente, en la desigual intensidad de la competencia estatal según se trate de unas u otras entidades crediticias. No es otro el argumento del representante del Gobierno de la Nación para rechazar la imputación de inconstitucionalidad por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias que los recurrentes dirigen globalmente al art. 42 y más específicamente a lo dispuesto en sus núms. 1 y 7. Razón por la cual debemos comenzar por examinar el reparto constitucional de competencias en la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía entre el Estado y las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña en este punto.

18. Con carácter previo, no obstante, es preciso delimitar con claridad cuáles son esas otras entidades de crédito sobre las que versa la pretensión de inconstitucionalidad.

La Ley 26/1988 tuvo especial cuidado en precisar las entidades sujetas a sus normas de disciplina e intervención (como tuvimos ocasión de examinar en la STC 135/1992, fundamento jurídico 4.º). Las entidades de crédito quedaron definidas como «toda empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándose por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza». Noción general desarrollada por la propia norma, que conceptuó como tales entidades las siguientes: el Instituto de Crédito Oficial y las Entidades Oficiales de Crédito, los Bancos privados, las Cajas de Ahorro, las Cooperativas de crédito, las Sociedades de Crédito Hipotecario, las Entidades de Financiación, las Sociedades de Arrendamiento Financiero y las Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero (a tenor del art. 39 de la Ley 26/1988, que utilizó la técnica legislativa de dar nueva redacción al art. 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del Derecho vigente en materia de establecimientos de crédito –gaicismo reemplazado por la palabra entidad– al de las Comunidades Europeas). Asimismo, el art. 41 de la misma Ley extendió la responsabilidad administrativa sancionable con arreglo a lo dispuesto en su Título I a las Sociedades de Garantía Recíproca y a las Sociedades de Reafianzamiento.

Sobre todas estas entidades versan los recursos de inconstitucionalidad promovidos por las Comunidades Autónomas recurrentes. Sin embargo, desde su fecha de interposición han sobrevenido cambios en las prescripciones legales. En la actualidad, el círculo de las entidades de crédito ha quedado reducido al Instituto de Cré-

dito Oficial, a los Bancos, a las Cajas de Ahorro, y a las Cooperativas de crédito. La Ley de Coordinación Bancaria (Ley 3/1994, de 14 abril), cuyo art. 5 introdujo esta modificación y cuyo régimen jurídico ha sido desarrollado por el Real Decreto 692/1996, de 26 abril, acuñó simultáneamente la categoría de establecimientos financieros de crédito: «aquellas entidades que no sean entidad de crédito y cuya actividad principal consista en ejercer, en los términos que reglamentariamente se determinen, una o varias de las siguientes actividades: a) La de préstamos y créditos, incluyendo crédito al consumo, crédito hipotecario y financiación de transacciones comerciales. b) Las de factoring, con o sin recurso. c) Las de arrendamiento financiero... d) La de emisión y gestión de tarjetas de crédito. e) La de concesión de avales y garantías, y suscripción de compromisos similares». Estos establecimientos financieros de crédito no pueden, a diferencia de las entidades de crédito, captar fondos reembolsables del público, salvo mediante emisión de valores (disposición adicional primera de la Ley 3/1994). Transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 1996, conservan la condición de entidades de crédito las sociedades de crédito hipotecario, las entidades de financiación, las sociedades de arrendamiento financiero y las sociedades mediadoras del mercado de dinero.

Esta alteración sobrevenida de los preceptos impugnados en este proceso no reviste mayor significación, como por demás han manifestado las partes del proceso constitucional en el trámite abierto al efecto. En el presente caso, es indiferente que la ley defina con mayor o menor amplitud la categoría legal de «entidad de crédito», que acuñe o no el término «establecimiento financiero de crédito», y que asigne a unas u otras un ámbito típico de operaciones. Es evidente que el régimen de todas estas entidades se encuadra en la materia competencial de la ordenación del crédito, utilizada por el núm. 11 del art. 149.1 C.E., y por los Estatutos de Autonomía. Y es igualmente evidente que los recursos de inconstitucionalidad que han dado origen al presente proceso se refieren a todas estas entidades, en cuanto sujetas –con mayor o menor amplitud– al régimen diseñado por la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito.

Por consiguiente, nuestro juicio en este punto se refiere a todas las entidades que forman el ámbito subjetivo de la Ley impugnada, a las que, de conformidad con la relativa imprecisión terminológica perceptible en la propia Ley 26/1988, denominaremos indistintamente entidades de crédito, entidades financieras, u otras denominaciones similares.

19. El art. 149.1.11.º C.E. reserva al Estado como competencia exclusiva las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros. El contenido de esas bases alcanza «... tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios...», según hemos declarado ya en reiteradas ocasiones (inicialmente en la STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º, y más recientemente en las SSTC 49/1988, fundamento jurídico 2.º, y 135/1992, fundamento jurídico 1.º).

Partiendo de esta premisa, es claro que la desigual competencia de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña respecto a la ordenación y disciplina de unas u otras entidades de crédito, a que alude el Abogado del Estado, no deriva de que la redacción de sus Estatutos de Autonomía haya previsto, junto a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre las bases de la ordenación del crédito y banca, competencias diferenciadas sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito.

Esta distinción, en efecto, aparece recogida en los Estatutos de

Autonomía del País Vasco [arts. 10.26 y 11.2 a)] y de Cataluña (arts. 10.1.4 y 12.1.6). Pero estos preceptos expresan así una dualidad competencial que, según dijimos en la STC 48/1988, fundamento jurídico 2.º, se explica por «... la dimensión social de las Cajas y su proyección eminentemente regional, rasgos distintivos de estas entidades de depósito frente a otros intermediarios financieros», lo que ha propiciado, por lo demás, que «determinadas Comunidades Autónomas tengan atribuidas respecto a las Cajas competencias de las que carecen en relación con otras entidades de crédito» (ver, igualmente, la STC 134/1992). Y en esta misma línea, en las SSTC 135/1992, fundamento jurídico 4.º, y 87/1993, fundamento jurídico 3.º a), destacamos que determinado tratamiento normativo especial de las Cajas de Ahorro y de las Cooperativas de crédito «... encuentra su fundamento no sólo en su más íntima vinculación con las Comunidades Autónomas sino también en sus rasgos diferenciales, muy acusados en algunos aspectos, respecto de la Banca, no obstante sus semejanzas en otros, también notorias», de manera que ello se adecua a «... la distinta configuración de una y otras entidades desde el propio Texto constitucional; así como la mayor intensidad de las competencias comunitarias al respecto». Sin embargo, como añadimos en la STC 135/1992, fundamento jurídico 4.º, «no es este el caso... de Cataluña y el País Vasco, donde convergen con el Estado en la ordenación del crédito y la banca en los distintos niveles básicos, por una parte, y por la otra, de desarrollo y ejecutivo».

Sin embargo, y aun a pesar de la diferente efectividad que a uno y otro título competencial pueda atribuirse, lo cierto es que las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña tienen atribuidas competencias sobre «Cajas de Ahorro e Instituciones de crédito corporativo, público y territorial» y, además, sobre la «ordenación del crédito y banca». Materia ésta que engloba cuestiones relativas tanto a la estructura y organización, como a las funciones y actividad externa de las entidades de crédito, entidades que desbordan el círculo de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito. Comprendiéndose en esa actividad, entre otras, las normas de ordenación y disciplina de obligada observancia para ellas.

20. De manera que, sin perjuicio de que sobre una y otra competencia se proyecte, a su vez, la competencia estatal resultante del art. 149.1, núms. 11 y 13, C.E., y la exigencia de la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado, según ha declarado reiteradamente nuestra doctrina (singularmente, STC 1/1982, fundamentos jurídicos 1.º y 5.º, y STC 96/1984, fundamento jurídico 3.º), y sin perjuicio, asimismo, de las consecuencias hermenéuticas que cabe deducir del enunciado literal de los Estatutos de Autonomía sobre el sistema crediticio [art. 10.1.4 del E.A.C. «... en los términos que (la legislación básica del Estado) establezca», y art. 11.2.a del E.A.V. «... en los términos que (las bases) señalen), la dualidad de competencias en materia crediticia de las Comunidades Autónomas vasca y catalana legitima una posible diferenciación entre unas y otras entidades de crédito a efectos de la delimitación competencial (como se hizo en las SSTC 48/1988, fundamento jurídico 2.º, y 135/1992, fundamento jurídico 4.º, *in fine*) e incluso una mayor restricción de las competencias autonómicas según las entidades de crédito de que se trate.

Pero dicha dualidad competencial no permite, sin embargo, que esa diferenciación pueda traducirse «como se hace en el art. 42 y concordantes de la Ley 26/1988 impugnada» en la negación de toda competencia autonómica sobre todas las entidades financieras o de crédito que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito. La Ley no puede reservar al Estado la totalidad de las competencias en la materia sobre todas las entidades de crédito distintas a las Cajas de Ahorro y Cooperativas, al margen de sus características estructurales y operativas, de sus ámbitos de actuación, y

de los riesgos que conllevan para la estabilidad y la confianza en el sistema financiero.

Como se afirmó en la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º, cuando una Comunidad Autónoma ha asumido el desarrollo legislativo de las bases de la ordenación del crédito y la banca, cuya fijación es competencia del Estado, «es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad». Este principio general admite matizaciones, declaradas por la doctrina de este Tribunal, pues la intensidad de las bases dentro de una materia como es la de ordenación del crédito, banca y seguros, puede ser distinta para algunos aspectos, llegando incluso a regulaciones de detalle e exhaustivas, e incluso de ejecución, cuando ello es preciso para asegurar una normación uniforme en todo el territorio nacional (STC 135/1992, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º). Pero la interdicción del vaciamiento de la competencia autonómica, en sus facetas de desarrollo normativo y de ejecución, no puede ser desconocida o privada de toda relevancia.

Por las razones hasta aquí expuestas, no puede aceptarse el planteamiento del Abogado del Estado de que la competencia estatal que condiciona y subordina la competencia autonómica, según su propio título atributivo [art. 10.1.4 de E.A.C. y art. 11.2 a) del E.A.P.V.], a la forma concreta en que el Legislador estatal ejerza aquella competencia de ordenación, permite, incluso, una sustancial restricción de las competencias autonómicas hasta el punto de llegar al agotamiento de éstas en segmentos concretos de la materia, como aquí sería el caso. La competencia estatal sobre las entidades de crédito que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito es más intensa desde luego, como se deduce sin duda de su propio título atributivo [«en los términos que la misma (la legislación básica del Estado) establezca/señale», art. 10.1.4 del E.A.C. y art. 11.2 a) del E.A.P.V.]. Pero esa mayor intensidad de la competencia estatal no justifica la declaración como básica de la totalidad de la Ley 26/1988, con relación a las restantes entidades de crédito en bloque. Esa determinación legal no constituye una sustancial restricción de las competencias autonómicas, hasta el punto de llegar al agotamiento de éstas en segmentos concretos de la materia. Supone, por el contrario, la negación pura y simple de toda competencia autonómica sobre las entidades de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, y por ende su total vaciamiento, en abierta contradicción con los Estatutos de Autonomía.

21. Por otro lado, tampoco puede aceptarse en su integridad la pretensión de las Comunidades Autónomas recurrentes en este punto. Sus demandas se sustentan en la necesaria equiparación de todas las entidades de crédito desde la perspectiva competencial. Equiparación de la cual deducen que, en aquellos ámbitos en que la Ley ha reconocido potestades de disciplina e intervención a las Comunidades Autónomas respecto de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito, debería reconocer igualmente dichas potestades sobre las restantes entidades crediticias.

Este planteamiento, en principio y en sus estrictos términos, no puede ser aceptado. Como ya dijimos más atrás, 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 vincula-

ción 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 (SSTC 48/1988, 49/1988, 135/1992), así como las peculiaridades propias de las Cooperativas de crédito (STC 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 de 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.

22. Sólo cabe concluir, por todas estas razones, que la falta de mención a las restantes entidades financieras o de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, que se aprecia en el art. 42 de la Ley 26/1988, supone una asunción implícita de las competencias respecto de ellas por parte del Estado. Asunción de competencias que resulta contraria al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, en cuanto determina ísa y llanamente el total vaciamiento de la competencia autonómica previamente reconocida y asumida en los Estatutos de Autonomía en materia de ordenación del crédito, al desconocer absolutamente la Ley impugnada cualquier posibilidad de actuación de las Comunidades Autónomas respecto de todas las entidades que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito. Esta conclusión obliga a precisar el contenido y alcance del fallo que debemos pronunciar.

En efecto, los términos en que aparece redactado el art. 42 de la Ley 26/1988 no niegan expresamente las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes sobre otras entidades del sector crediticio, si bien cabe observar que se limita a efectuar una mención expresa y limitada a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito, omitiendo, por el contrario, toda indicación relativa a las restantes entidades crediticias.

Esta redacción ha ocasionado que tanto el Gobierno Vasco como la Generalidad de Cataluña consideren inconstitucionales los silencios de la Ley, y en particular los de su art. 42. La inconstitucionalidad se predica así, no de la mención expresa a las Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito que se efectúa en los correspondientes incisos de los apartados 1 (respecto de Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito), 2 (respecto de las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito), 3 (sobre las entidades citadas) y 7 (en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito) del art. 42 de la Ley 26/1988, sino del hecho de que sólo se mencione a éstas, sin ninguna referencia a las restantes entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley. Por ello, la Generalidad de Cataluña pide, con buen criterio, que se declare la inconstitucionalidad del primer inciso del art. 42.1 de la Ley 26/1988, y otros preceptos por conexión, «en lo que respecta a las entidades de crédito que no tienen la consideración de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito».

Al recaer la declaración de inconstitucionalidad sobre un precepto que excluye a las Comunidades Autónomas de un ámbito competencial reconocido en sus Estatutos de Autonomía, y no como es la regla sobre lo que el texto dice expresamente (STC 11/1981, fundamento jurídico 4.º), este Tribunal no debe entrar siquiera a examinar cuál haya de ser la regulación básica de las potestades de disciplina e intervención respecto a las entidades de

crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito. Ese juicio implicaría la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y por ende la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (STC 45/1969, fundamento jurídico 11).

23. La inconstitucionalidad del precepto, pues, debe ser remediada por el Legislador, en uso de su libertad de configuración normativa. Son las Cortes Generales a quienes corresponde, en primer lugar, determinar cuál haya de ser la legislación básica en materia de disciplina e intervención respecto de aquellas entidades de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito, atendiendo a la estructura, funciones y ámbito de las distintas entidades, a las obligaciones cuyo cumplimiento se garantiza, y a todos los demás factores que resultan relevantes para configurar una ordenación básica del crédito y la banca adecuada a los intereses generales.

Esta tarea legislativa que corresponde a las Cortes debe ser llevada a término dentro de un plazo de tiempo razonable y, evidentemente, debe respetar el orden constitucional de competencias en la materia, cuya garantía queda confiada en último término a la función de control que corresponde a este Tribunal: «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico», pero «en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución» (STC 32/1981, fundamento jurídico 6.º).

Todo ello nos conduce a que, no obstante la declaración de inconstitucionalidad del art. 42 de la Ley 26/1988, no proceda, sin embargo, la de su nulidad en lo que de regulación expresa en él se contiene (STC 45/1969, fundamento jurídico 11). Por lo que se refiere a la planteada inconstitucionalidad, por conexión, de los arts. 18, 25 y 26 L.D.I.E.C., tan sólo cabe señalar que su texto es inocuo competencialmente. La legislación que debe remediar la inconstitucionalidad del art. 42 de la Ley 26/1988 debería ser suficiente para evitar cualquier inconstitucionalidad por conexión de los restantes preceptos de la Ley estatal.

24. Las Comunidades Autónomas formulan, asimismo, impugnaciones dirigidas contra otros preceptos de la Ley 26/1988, por cercenar sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre entidades distintas a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de crédito. Aunque algunas de estas impugnaciones ya han sido examinadas, desde la perspectiva de las competencias autonómicas sobre estos dos tipos de entidades de crédito, corresponde ahora hacerlo desde la competencia más general que ostentan el País Vasco y Cataluña en materia de ordenación del crédito.

Las cuestiones más graves las suscita el art. 43 L.D.I.E.C. Como ya hemos visto en el fundamento jurídico 13, este precepto somete la creación de todas las entidades de crédito a una previa autorización administrativa, y a un sistema de control, inspección y registro (hoy, tras la reforma introducida por la Ley 3/1994, también recogido en el nuevo art. 43 bis). Los recursos no atacan el contenido sustantivo de la regulación estatal. Impugnan que la potestad autorizatoria haya sido confiada al Ministro de Economía y Hacienda, y que las potestades de supervisión correspondan al Banco de España. Alegan que estas habilitaciones legales en favor de autoridades estatales, respecto de las entidades financieras distintas a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito domiciliadas en sus respectivos territorios, vulneran sus competencias. Y entienden que la cláusula «sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas», que enuncia la Ley (originalmente en su art. 43.5, hoy en el art. 43 bis.8.º *in fine*), no es suficiente para evitar la vulneración de sus competencias estatutarias.

25. La autorización estatal para la creación de nuevas entidades financieras o de crédito, que no excluye otras intervenciones administrativas y, entre ellas, la autonómica, no puede considerarse ajena al ámbito competencial estatal sobre las bases de la ordenación del crédito, aun a pesar de su carácter ejecutivo. Así lo hemos declarado en la STC 155/1993, fundamento jurídico 6.º, en consonancia con la doctrina constitucional que allí se detalla (SSTC 135/1992 y 178/1992 y sobre todo STC 86/1989, fundamento jurídico 13 a)), y porque «la constitución de nuevas entidades crediticias, por su incidencia en la política financiera en todo el territorio nacional, necesariamente queda reservada a las autoridades estatales en la materia».

La redacción originaria del art. 43 de la Ley 26/1988 no dejaba de provocar, empero, disonancias en el orden constitucional de competencias, habida cuenta que el Ministro de Economía y Hacienda podía otorgar o denegar la autorización con absoluta discrecionalidad, pues el texto de la Ley no le sometía a ningún criterio de decisión. La discrecionalidad es una modalidad de ejercicio de las potestades administrativas que no puede, por sí misma, habilitar potestades en favor de los órganos estatales o de los autonómicos, como afirmamos en el contexto de la ordenación del crédito en la STC 135/1992, fundamento jurídico 3.º. Y cuando «sobre un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnimodo o puramente discrecional, pues una potestad sin límites es incompatible con la idea misma de distribución del poder público y es incompatible con la esencia del Estado de las Autonomías» (STC 149/1991, fundamento jurídico 4.º B) e) y 9.º D).

Sin embargo la Ley 3/1994, que adaptó la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito al Derecho comunitario europeo, ha modificado sustancialmente el precepto impugnado, en contra de lo que afirman los órganos recurrentes, quienes no han interpuesto recurso contra este extremo de la Ley de adaptación. El problema nacido de la absoluta discrecionalidad estatal ha desaparecido, al quedar sustituido el sistema de total discrecionalidad ministerial por un sistema en que la autorización depende de la apreciación de los distintos factores establecidos por la ley, como son la existencia de una buena organización administrativa y contable de las nuevas entidades, y la idoneidad de sus administradores y sus accionistas significativos. Por consiguiente, no se requiere un juicio sobre este extremo en el presente proceso constitucional (STC 385/1993, fundamento jurídico 2.º).

26. Las potestades de supervisión del Banco de España, bajo el control del Ministerio de Economía y Hacienda mediante la vía de los recursos administrativos, que constituyen el segundo aspecto cuestionado del art. 43 [(y del art. 43 bis) de la Ley 26/1988], no vulneran el orden constitucional de distribución de competencias. Las razones son claras.

La inscripción de las entidades de crédito en los registros del Banco de España es un complemento lógico e indispensable de la ordenación estatal del crédito, cuyo carácter básico en este punto no ofrece duda, con mayor razón que en lo tocante a Cajas de Ahorro (como analizamos en el fundamento jurídico 13). La inscripción de las entidades financieras acompaña a la autorización para su creación, la cual, como acabamos de ver, ha sido atribuida válidamente por la Ley al Ministerio de Economía y Hacienda. Además, el alta en el registro ofrece un instrumento adecuado para que las autoridades estatales, y aun las autonómicas con competencia en la materia, puedan ejercer con eficacia sus potestades de supervisión sobre las entidades que operan en el sistema financiero [(SSTC 48/1988, fundamento jurídico 6.º c), y 155/1993, fundamento jurídico 7.º).

Por su parte, las disposiciones del art. 43 bis L.D.I.E.C. en cuestión se limitan a facultar a las autoridades estatales a controlar e inspeccionar a las entidades de crédito. No definen el ámbito que alcanzarán las potestades estatales, que lógicamente ha de entenderse limitado por el orden constitucional de competencias, ya que en esta concreta materia las funciones de vigilancia, inspección y control no pueden separarse de las competencias sustantivas de ordenación del crédito a las que sirven. Lo cual no impide un elevado grado de colaboración entre las Administraciones con competencias coincidentes, que como antes hemos recordado, es consustancial con el Estado complejo que instaura la Constitución, y que se ve facilitada porque los hechos detectados por un inspector pueden ser válidamente constatados y denunciados ante cualquiera de las Administraciones, a resultas de cuál de ellas resulte ser la competente para sancionar las conductas descubiertas (SSTC 113/1983, fundamento jurídico 2.º, y 249/1988, fundamento jurídico 5.º).

En el propio sector de la ordenación del crédito hemos tenido ocasión de indicar, en esa misma línea, que la potestad de controlar o verificar si se cumplen las disposiciones vigentes es inherente a la competencia de ejecución, y que no vulnera el bloque de la constitucionalidad si su ejercicio no impide o dificulta el ejercicio de sus competencias por parte del otro poder público (STC 134/1992, fundamento jurídico 3.º). Más concretamente, hemos resuelto ya que las competencias de información e inspección que corresponden al Banco de España no perjudican la potestad que ostentan las autoridades autonómicas para controlar el cumplimiento de aquellas normas de ordenación del crédito cuya ejecución les corresponde (STC 1/1982, fundamento jurídico 13).

Por supuesto, la futura legislación que debe remediar la inconstitucionalidad del art. 42 L.D.I.E.C. podrá deslindar con mayor precisión el alcance de la actuación de los funcionarios estatales, así como desarrollar las deseables fórmulas de colaboración entre las Administraciones implicadas en la esencial tarea de preservar el funcionamiento ordenado y sin fraudes del sistema financiero, en la línea apuntada por la disposición adicional primera de la Ley 31/1985, que prevé la celebración de convenios para facilitar el control de determinadas entidades, y que recoge asimismo la Ley 26/1988, en su art. 42.4 (cuya constitucionalidad hemos confirmado en el fundamento jurídico 8.º de esta Sentencia) y en el actual art. 43 bis, apartado 8. Las autoridades competentes para reprimir las infracciones a la disciplina del crédito están obligadas a colaborar, para asegurar el cumplimiento de la normativa en su ámbito respectivo de competencia, ya que el reparto de competencias propio del Estado de las Autonomías nunca puede conducir a la impunidad de quienes infringen la Ley (STC 149/1991, fundamento jurídico 6.º a)).

27. La disposición adicional segunda establece una serie de previsiones sobre el accionariado de las entidades de crédito que revisten la forma de sociedades anónimas. En la actualidad, tras la modificación efectuada por la Ley 3/1994, de 14 de abril, que derogó varios de sus apartados, la disposición prescribe que las acciones que representan el capital deben ser nominativas, y que las entidades deben hacer públicas las participaciones cruzadas con otras entidades de crédito (apartados 1 y 3, respectivamente).

Estas normas no exceden de la competencia estatal. La norma relativa a los títulos representativos del capital social se encuentra justificada por la exclusiva competencia estatal sobre legislación mercantil, reservada por el art. 149.1.6. C.E. (STC 14/1986, fundamento jurídico 9.º). Que las entidades de crédito deban hacer pública la participación de otras entidades financieras en su capital, y las que ellas poseen en otras entidades del sector, es una norma básica para obtener los fines de transparencia y eficiencia que ins-

piran la ordenación estatal del crédito (STC 96/1984, fundamento jurídico 6.º). Y que la forma y los plazos en que las entidades deben suministrar esa información las determine el Gobierno no excede el ámbito de lo básico, dado que esas determinaciones son mero complemento de la norma básica, y deben adaptarse a factores coyunturales del sector (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, y 1/1982, fundamento jurídico 1.º).

28. En cuanto a la disposición adicional tercera, que de igual forma es declarada básica por la disposición adicional decimotercera, su apartado 1 ha quedado sin sentido tras la derogación del art. 48 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, llevada a cabo por la Ley 3/1994. En cuanto a su apartado 2, es evidente que la previa autorización del Banco de España para los acuerdos entre firmas bancarias sobre absorciones y fusiones resulta inobjetable, a tenor del art. 149.1.11.º C. E., dada la manifiesta trascendencia para el sistema financiero en su conjunto de este tipo de operaciones.

29. La disposición adicional sexta, por su parte, prohíbe a determinadas entidades financieras que reciban fondos del público en forma de depósito u otras análogas, «a la vista, por plazo indeterminado o por plazo inferior al que se determine por el Ministerio de Economía y Hacienda. Dicho plazo no será, en ningún caso, inferior a un año».

No es necesario precisar si este precepto ha quedado, o no, derogado tácitamente por la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, de adaptación a la Directiva de la CEE 89/646 de coordinación bancaria, que aguja la prohibición sin referencia a plazo ninguno, ni sobre sus efectos transitorios. Es suficiente con constatar que la definición de las operaciones que pueden constituir lícitamente el objeto social de los distintos intermediarios financieros constituye, sin lugar a dudas, norma básica del sector del crédito (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 3.º, y 49/1988, fundamento jurídico 2.º), cuya concreción temporal puede ser lícitamente deferida a una autoridad estatal para que complemente la norma legal con carácter general, atendiendo a la evolución coyuntural del sector y a los rápidos cambios que se suceden en el sistema financiero.

30. La disposición adicional séptima regula los contratos de arrendamiento financiero. Las normas que disciplinan este tipo de contratos, con carácter general y abstracto, no forman parte de la ordenación del crédito. Son parte integrante, por el contrario, de la legislación mercantil, que incluye «la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales» (STC 37/1981, fundamento jurídico 3.º). Por ende, la competencia para dictarlo corresponde en exclusiva a las Cortes Generales, de conformidad con el art. 149.1.6 C.E.

Cuestión distinta suscitan las normas que regulan las sociedades de arrendamiento financiero (principalmente, en el apartado 8 de esta disposición, modificada por la Ley 3/1994), así como las distintas habilitaciones que la disposición adicional examinada enumera en favor del Gobierno de la Nación (especialmente, sus apartados 2, sobre duración mínima de los contratos, y 9, sobre el régimen de las sociedades de arrendamiento financiero). Estas normas son, por su contenido y finalidad, normas de ordenación del crédito (SSTC 37/1981, fundamento jurídico 3.º, y 14/1986, fundamento jurídico 7.º). Por lo cual, se encuentran sometidas al orden constitucional de competencias que han establecido la Constitución, en su art. 149.1.11, y los correlativos artículos de los Estatutos de las Comunidades Autónomas recurrentes.

Desde la perspectiva que ofrecen los preceptos del bloque de la constitucionalidad, nada hay que objetar a que las Cortes Generales hayan definido la estructura y funciones de ese tipo de inter-

mediario financiero que son las sociedades de arrendamiento financiero o leasing, y los aspectos fundamentales de su actividad (así como la previsión de que otras entidades pueden, igualmente, desarrollar este tipo de operaciones en concurrencia con las sociedades especializadas en ellas, según el apartado 10 de esta disposición adicional séptima), pues estos elementos forman parte, sin duda, de las bases de la ordenación del crédito (STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º). Tampoco contradice el orden constitucional de competencias la amplia habilitación que efectúa el apartado 9 de esta disposición, en favor de la potestad reglamentaria del Gobierno, para concretar la ordenación legal básica de este tipo de entidades (STC 135/1992, fundamento jurídico 3.º).

Finalmente, el apartado 2 de esta disposición adicional habilita al Gobierno para establecer otros plazos mínimos de duración de los contratos de arrendamiento financiero, superpuestos a la duración mínima de dos o diez años, según recaigan sobre bienes muebles o inmuebles, que impone con carácter general y abstracto la Ley. Esta previsión legal no excede las bases de la ordenación del crédito, ya que el Gobierno puede concretar y cuantificar las medidas contenidas en la regulación básica del crédito (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), siempre que se interprete que la finalidad de «evitar prácticas abusivas» a que se refiere la Ley atiende a ordenar las relaciones entre las distintas entidades del sector financiero.

Resta añadir, finalmente, que constatada la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias de las disposiciones adicionales impugnadas, ningún reparo cabe ya oponer a la disposición adicional decimotercera.

C) El conflicto positivo de competencias sobre el Real Decreto de creación de Bancos.

31. En estrecha conexión con la impugnación del art. 43 de la Ley 26/1988, ya analizada en esta Sentencia, el Gobierno Vasco ha planteado, asimismo, conflicto positivo de competencia respecto del Real Decreto 1.144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras. La controversia competencial queda delimitada por las siguientes cuestiones: en primer lugar, por la relativa a la suficiencia o no del rango meramente reglamentario de la norma para fijar las bases de la materia; en segundo lugar, por la corrección constitucional de la norma reglamentaria al no hacer declaración alguna sobre el carácter básico de sus preceptos y no poderse, además, inferir de su estructura ese carácter; en tercer lugar, por el exceso en la fijación de lo básico en que incurran determinadas previsiones de la norma reglamentaria (arts. 2, 3 y 6 y, por conexión, arts. 7 y 8), vulnerando así la competencia autonómica de desarrollo normativo resultante del art. 11.2 a) del E.A.V.; y en cuarto lugar, por atribuir en su integridad a órganos de la Administración estatal una serie de funciones ejecutivas que, por su propio carácter, corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco (las previstas en los arts. 1, 3, 4, 6, 7, 8 y 9).

La mayoría de estas cuestiones ha perdido su sustancia, a causa de los cambios legislativos sobrevinidos tras la interposición del conflicto. La Ley 3/1994, de 14 de abril, de adaptación a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria 89/646 CEE, ha reescrito enteramente el art. 43 de la Ley sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, añadiendo el art. 43 bis, que son los preceptos que desarrolla el reglamento en conflicto. Como hemos indicado en el fundamento jurídico 25, estas modificaciones de la Ley 26/1988 implican una alteración profunda del sistema legal de autorizaciones para crear entidades de crédito. En su desarrollo, ha sido dictado el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación

de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito, que derogó el Real Decreto de 1988 que había dado origen al conflicto, reemplazándolo por una nueva reglamentación, en consonancia con los nuevos arts. 43 y 43 bis L.D.I.E.C. Ni la Ley 3/1994, ni el Real Decreto que la desarrolló en este punto, han sido atacados ante este Tribunal por el Gobierno Vasco.

Es cierto que la falta de impugnación de disposiciones posteriores no impide resolver la controversia competencial, si ésta permanece viva (SSTC 165/1994, fundamento jurídico 2.^o). Pero, evidentemente, el conflicto sólo puede ser resuelto en la medida en que permanece vivo, careciendo de todo interés público la resolución de cuestiones periclitadas. Por lo que sólo procede pronunciarse sobre el último aspecto de la reivindicación competencial promovida por la Comunidad Autónoma, pues las restantes han perdido su sentido, atendido el nuevo tenor literal de los arts. 43 y 43 bis de la Ley 26/1988, y la disposición final segunda del Real Decreto 1.245/1995.

32. Planteado en estos términos el conflicto, las dos primeras cuestiones suscitadas no presentan, en realidad, sino un alcance abstracto y general y sin proyección efectiva respecto del articulado de la norma reglamentaria impugnada.

Ante todo, la regulación aquí contemplada requiere un tratamiento unitario y por tanto puede considerarse materialmente básica; la especialidad técnica de la materia permite, por sus propias características de complejidad y variabilidad según las cambiantes circunstancias de la ordenación de la economía, una colaboración más intensa del reglamento en la determinación de la normativa básica. Ha de rechazarse, por ello, el primero de los alegatos mantenido por el representante del Gobierno Vasco.

Pasamos así al segundo de los reproches de inconstitucionalidad centrado en la falta de declaración en la propia norma reglamentaria del carácter básico de sus preceptos.

Es cierto que, como hemos recordado en la reciente STC 203/1993, fundamento jurídico 4.^o, desde la STC 69/1988 ha quedado asentada la doctrina de que la definición de las bases requiere que se realice «con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias (...) de forma que es misión de este Tribunal procurar (...) que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal y reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura». De ahí que, como se dijo, entre otras, en la STC 15/1989, fundamento jurídico 3.^o, una vez logrado, con el transcurso del tiempo, un sustancial avance en la construcción del sistema autonómico, se imponga la necesidad de que la correspondiente norma establezca de un modo expreso su carácter de básica o bien que aquel carácter se infiera con naturalidad de su propia estructura. Lo cual significa que en su labor de revisión, en esta materia, debe este Tribunal examinar ante todo si se cumple la exigencia del carácter formal de las bases y, en el caso de que la respuesta a este interrogante sea afirmativa, si materialmente lo son, debiendo subrayarse en punto a la primera indagación que una norma podrá considerarse como base en una determinada materia cuando exista una expresa designación de su carácter o cuando se pro-

duzca la natural inferencia del mismo, por lo cual habrá de examinarse la estructura de la norma, su contexto y los demás datos que permitan descubrir, con naturalidad, la decisión del Legislador al respecto.

Siendo ésta la doctrina, la constatación de que en el Real Decreto 1144/1988 no aparece precisión alguna acerca del carácter básico de sus preceptos no puede determinar, sin más, la inconstitucionalidad de la norma por infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) o, en todo caso, la declaración de su carácter no básico y, por tanto, su inaplicabilidad directa, pues, a pesar de ello, no cabe excluir que del contenido mismo de sus previsiones pueda claramente deducirse ese carácter, como así acontece en el presente caso.

33. La alegación de que el orden constitucional de distribución de competencias se ha visto vulnerado, porque determinadas previsiones del Real Decreto 1.144/1988 (y ahora el 1.245/1995) reservan en su integridad a órganos de la Administración estatal funciones que, dado su carácter ejecutivo, corresponden al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma Vasca, no puede prosperar. Sin necesidad de reiterar nuevamente argumentos y consideraciones ya expuestos en esta misma Sentencia, la conclusión a la que hemos de llegar es idéntica a la alcanzada al examinar el art. 43 de la Ley 26/1988, de la que el reglamento en conflicto no es sino un mero desarrollo.

De una parte, el art. 1, al establecer que la autorización para la creación de bancos corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España, imponiendo la obligación de la inscripción de dichas entidades en el registro especial del Banco de España, no hace sino reiterar, con mayor especificación, lo ya dispuesto en el art. 43 de la Ley 26/1988, de 29 de julio. Por lo que hay que descartar su pretendida inconstitucionalidad, en atención a idénticos argumentos a los expuestos en el precedente fundamento jurídico 25 de esta misma Sentencia.

Asimismo, debe quedar también automáticamente rechazada la impugnación de los artículos que detallan los requisitos cuyo incumplimiento da lugar a la denegación de la autorización administrativa, que se limitan a desarrollar los introducidos en la Ley por la reforma operada en 1994. Siendo, en fin, competencia del Estado central tanto la autorización como la denegación, no menos evidente es que la tramitación de las pertinentes solicitudes debe igualmente corresponder a los correspondientes órganos estatales.

En cuanto a las limitaciones temporales a la actividad de los bancos de nueva creación, las previsiones reglamentarias no son en modo alguno reprochables. Estas limitaciones son exigencias que atienden directamente a prevenir y a garantizar la solvencia de los bancos en sus primeros años de puesta en funcionamiento, lo cual denota el carácter básico del precepto. Que la ejecución de esas previsiones se encomiende al Banco de España, a cuya posición institucional como vértice del sistema crediticio y bancario se ha referido reiteradamente nuestra doctrina (por todas, la reciente STC 135/1992, fundamento jurídico 3.^o), resulta de todo punto indisoluble de la propia previsión de tales medidas. Por consiguiente, la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito da plena cobertura al ejercicio de las señaladas funciones por el Banco de España.

Finalmente, las razones expuestas avalan la plena adecuación al orden constitucional de distribución de competencias de los artículos que atribuyen al Ministro de Economía y Hacienda, previo informe o propuesta, según los casos, del Banco de España, la autorización de filiales, sucursales y oficinas de representación de entidades de crédito extranjeras.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, y en consecuencia:

a) Declarar la inconstitucionalidad, con los efectos que se indican en los fundamentos jurídicos 22 y 23, del art. 42, en cuanto desconoce las competencias en la materia de las Comunidades

Autónomas del País Vasco y de Cataluña respecto de otras entidades de crédito distintas a las Cajas de Ahorro o a las Cooperativas de crédito.

b) Que son constitucionales: el art. 42.2, interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 7.º de esta Sentencia; el art. 43 bis, apartado 8, segundo inciso, interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 13.

c) Desestimar los recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás.

2.º Declarar que las competencias ejercidas en el Real Decreto 1.144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras, corresponden al Estado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1996, de 30 de mayo

Recurso de inconstitucionalidad. Conflicto positivo de competencia. Bases.

Bases de la ordenación del crédito. Potestad sancionadora.

Intervención y sustitución. Inscripción en registros administrativos.

Remisión de información. Participaciones significativas.

Establecimientos de crédito de ámbito operativo limitado.

Captación de fondos del público. Arrendamiento financiero. Cuotas participativas.

A) Objeto

La sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco y por la Generalidad de Cataluña contra los artículos 42, 43 y 48 y disposiciones adicionales segunda, tercera, sexta, séptima, décima, duodécima y decimotercera de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito y el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras.

B) Antecedentes

El Gobierno Vasco considera que los títulos competenciales referidos en los artículos 149.1.11, 13 y 18 de la Constitución Española y 10.25 y 26 y 11.2 a) del EAPV, en última instancia, hace que haya de distinguirse entre "ordenación del crédito, banca y seguros" y sobre "Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito", entendiéndose que son títulos que si bien se refieren al mismo ámbito de aplicación, se diferencian en que la competencia autonómica en relación al primero es una competencia de desarrollo y ejecución, mientras la segunda es exclusiva, de tal suerte que en materia de Cajas y Cooperativas de Crédito la Comunidad Autónoma ha de tener un mayor grado competencial.

Se considera que la competencia sancionadora de las Comunidades Autónomas debe abarcar la generalidad de las Entidades de Crédito, debiendo alcanzar la misma no sólo las competencias estrictamente ejecutivas, sino también las de desarrollo normativo, con separación incluso de la normativa del Estado, siempre que no se introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas.

Del mismo modo se considera que la competencia sancionadora podrá reservarse únicamente al Estado en supuestos en que se afecten las bases de la ordenación del crédito o de la planificación general, debiendo en todo caso quedar claramente delimitado en la norma lo que sea básico, sin que pueda atribuirse a un órgano administrativo la facultad de determinar libremente lo básico o no básico.

En línea con lo anterior se considera inconstitucional la precisión de informe del Banco de España, por interferir en el ejercicio de las competencias autonómicas, en los expedientes sancionadores instruidos y tramitados por las Comunidades Autónomas.

Se considera que en materia de medidas de intervención y sustitución el Estado deberá limitarse a establecer el mínimo común denominador normativo que posibilite el desarrollo y la ejecución por las Comunidades Autónomas, abarcando la legislación estatal las reglas para la resolución de conflictos interautonómicos.

La inscripción de las entidades de crédito en registros administrativos se entiende un mero acto material de ejecución y por tanto de competencia autonómica.

Igualmente se estima que son las Comunidades Autónomas las que han de fijar la frecuencia y el detalle con que deben suministrarse datos a las autoridades supervisoras, cumpliendo al Estado a lo sumo fijar únicamente unos mínimos.

Se considera inconstitucional la omisión de la obligación de remisión de información a la Comunidad Autónoma recurrente en relación con las participaciones accionariales, en la medida en que tal falta de previsión podrá enervar el ejercicio de sus potestades sancionadoras. Del mismo modo adolece de tal vicio la falta de reconocimiento de legitimación a la referida Administración Autónoma en los supuestos conferidos al Banco de España para la impugnación de acuerdos sociales adoptados con el concurso de voto de participaciones adquiridas sin cumplir los trámites de comunicación previstos y ello por desconocer la competencia autonómica que sobre tutela de Entidades de Crédito ostenta.

Igualmente se considera que la adquisición de participaciones significativas en bancos, superiores al umbral fijado en la Ley cuya autorización se atribuye al Banco de España, tiene naturaleza de norma de derecho público y por tanto al desconocer la posibilidad de una competencia autonómica en la materia se estima inconstitucional en cuanto se trate de entidades cuya creación pueda ser autorizada por la Administración Autónoma.

Se considera contraria a las competencias autonómicas sobre ordenación del crédito, banca y seguros la fijación de un plazo para que las entidades de crédito de ámbito operativo limitado puedan recibir fondos del público, al impedir todo desarrollo del citado extremo por la recurrente.

Se considera también contraria a la Constitución la falta de reconocimiento de la Administración Autónoma como autoridad competente, a la hora de regular el arrendamiento financiero.

La regulación de las cuotas participativas de las Cajas de Ahorros en cuanto a los extremos referidos a su utilización como instrumento para la compensación de pérdidas, la no incorporación de derechos políticos derivada de su suscripción o tenencia, así como la exigencia de excedentes de libre disposición para su retribución, se considera que integran las bases de la ordenación del crédito. Por el contrario las limitaciones de su tenencia por categorías específicas de inversores o el establecimiento de limitaciones adicionales a las que quede supeditada su retribución se considera que vacía de contenido la competencia de desarrollo normativo o que corresponde a la Administración Autónoma.

Por su parte la Administración Autónoma catalana entiende en relación con la norma impugnada que bajo la referencia de ordenación del crédito han de englobarse las competencias de desarrollo normativo y de ejecución en re-

lación con todas las manifestaciones institucionales del crédito reconocidas por el Estado, lo que lleva a que se considere inconstitucional la previsión de que las Comunidades Autónomas tengan únicamente competencias sobre Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, tanto en aspectos normativos, como de ejecución, en este último caso, vistas las competencias ejecutivas que de manera exclusiva se atribuyen al Banco de España.

Con carácter general la representación de la Generalidad de Cataluña considera que los actos de ejecución de las normas básicas corresponden a la Administración Autónoma. Sólo excepcionalmente, cuando la norma únicamente pueda ser aplicada como una unidad, corresponderá al Estado, circunstancia esta última que no se da en materia de derecho sancionador, por lo que se consideran inconstitucionales los preceptos que atribuyen estas facultades a órganos u organismos estatales.

Igualmente se considera inconstitucional el establecimiento de sanciones específicas, que incluyen a las Cajas de Ahorros catalanas, en los supuestos de operaciones o denominaciones reservadas a las mismas, ya que se trata de una cuestión ya regulada por la normativa autonómica.

La atribución del carácter básico a la totalidad de los preceptos que regulan las medidas de intervención y sustitución se considera que elimina toda posibilidad de desarrollo autonómico, incurriendo por ello en vicio de inconstitucionalidad.

La enumeración de facultades sancionadoras reservadas al Banco de España o a órganos de la Administración del Estado, en materia de solvencia de Entidades de Crédito, se entiende que carecen de sentido, por tratarse de la aplicación de criterios reglados y por tanto, dado su carácter de ejecutivos, susceptibles de ser aplicados por la Administración autonómica.

En general en materia de derecho sancionador, así como de registro, control e inspección, y de obligación de remisión de información acerca de la composición del accionariado, o adquisición de participaciones que superen un determinado umbral, y de autorización e inscripción de sociedades de arrendamiento financiero se considera que, tratándose de actos de ejecución, la imposición de las sanciones debe corresponder a las Comunidades Autónomas.

La representación del Estado entiende que en modo alguno se desconocen las competencias autonómicas en materia de derecho sancionador sobre Entidades de Crédito, ya que la disposición normativa que se refiere a la citada cuestión es básica y en modo alguno regula en exclusiva la misma, si bien la intensidad con la que se regula la Caja de Ahorros es menor a la de las restantes Entidades de Crédito. La atribución del carácter básico a dichas previsiones se justifica en el mantenimiento de la unidad del sistema económico.

Considera el Abogado del Estado que la única crítica de constitucionalidad de carácter material que se contiene

en el recurso se refiere sólo a las Cajas de Ahorros y no a las restantes Entidades de Crédito, entendiéndose que ello se debe a que en relación con estas últimas el título competencial estatal es tan intenso que las autonomías deben ejercitar sus propias competencias en el marco de la legislación estatal, máxima cuando está en juego la unidad del sistema financiero y económico, así como la confianza en el mismo, circunstancias éstas que determinan incluso que se considere constitucionalmente adecuado la concentración de potestades ejecutivas en la Administración del Estado.

Por lo que a los preceptos concretos se refiere, se considera que la regulación de las competencias autonómicas en materia sancionadora no establece ninguna limitación inconstitucional, justificándose en el principio de racionalidad y claridad jurídica.

Por lo que a la concentración de funciones ejecutivas en instituciones centrales respecta, se estima que se funda en la necesidad de que en el sistema financiero se apliquen siempre unos mismos criterios, cuya apreciación sea efectuada de un modo uniforme, lo que determina en última instancia, en función de la discrecionalidad técnica que afectará a las cuestiones sujetas a decisión, que las referidas competencias se residencien en órganos especializados, y singularmente en el Banco de España.

Las previsiones relativas a informe previo, denominación y actividades de entidades de crédito y a medidas de intervención y sustitución, así como a las competencias del Banco de España relativas a la creación de nuevas Entidades de Crédito deben considerarse constitucionales, en base a los criterios ya expuestos sobre la necesidad de criterios uniformes de aplicación que garanticen la unidad del sistema financiero.

Por lo que se refiere a la impugnación de las disposiciones que regulan deberes de comunicación directa las mismas se consideran constitucionales, por fundarse en competencias reservadas o de inscripción, a las que son de aplicación los razonamientos señalados en cuanto a la existencia de competencias de ejecución residenciadas en órganos especializados de carácter central.

En cuanto al conflicto planteado por el Gobierno Vasco, conflicto positivo de competencia respecto del Real Decreto 1144/1988, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras, por parte del mismo se considera que se dicta en una materia en la que la Comunidad Autónoma, ostenta competencias que habrá de ejercer sobre los bancos privados españoles y sucursales y oficinas de representación de entidades de crédito extranjeras que actúen en su territorio, sin que la posibilidad de existencia de colisiones con normas de otras Comunidades Autónomas, en los supuestos de Entidades de Crédito que actúen en sus respectivos territorios, pueda servir de justificación a la asunción de dichas competencias por el Estado, ya que a lo sumo lo que habrá de hacerse será dictar normas de conflicto.

En el plano más concreto de la regulación específica contenida en la norma, se estima que la misma no tiene carácter básico, cuando en ella no se le atribuye tal carácter, especialmente cuando la ley desarrolla y regula los mismos extremos, sin que en ella se le atribuyan el rango de básicos; adicionalmente se estima que a la norma le falta el carácter de complemento necesario y excepcional requerido. Igualmente la misma contiene una regulación tan pormenorizada que llega a impedir todo desarrollo autonómico de las disposiciones en ella contenidas, llegándose a privar a las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas que se atribuyen a órganos de la Administración Central del Estado, como ocurre en materia de autorizaciones para creación de Bancos privados con participación mayoritaria de Entidades de Crédito extranjeras, y para la autorización de instalación en España de sucursales de Entidades de Crédito extranjeras y de oficinas de representación, o en su caso la atribuida al Banco de España para la apertura de más de tres oficinas o para las transmisiones intervivos y gravamen de acciones.

Igualmente se pone de manifiesto el desconocimiento de las competencias autonómicas al preverse que la recepción, tramitación de solicitudes y la documentación que ha de acompañarlas, se efectúe en un órgano de la Administración central del Estado.

El Abogado del Estado considera que la disposición impugnada es básica, tanto formal como materialmente, ya que en el primero de los aspectos la norma desarrolla un precepto de la Ley de Disciplina cuyo carácter formalmente básico es admitido por la propia recurrente. Por lo que al aspecto material se refiere, se considera que la norma impugnada desarrolla los requisitos necesarios para el ejercicio de competencias ejecutivas básicas, reiterando por tanto el carácter de complemento indispensable, que además respeta la buena fe constitucional, todo ello en los ámbitos autoritarios, de inscripción en el Banco de España, así como en lo referente a la forma societaria exigida a las Entidades de Crédito, máxime en cuanto se extiende a bancos extranjeros, respecto de los que entran en juego títulos competenciales exclusivamente estatales como el relativo al comercio exterior.

C) Fundamentos jurídicos

El alcance de las competencias autonómicas en materia de Cajas de Ahorros y de Cooperativas de Crédito, así como de desarrollo en las materias de ordenación del crédito y de la banca se ha perfilado en diferentes sentencias del Tribunal Constitucional (STC 1/1982, 48/1988, 49/1988, 135/1992, en lo que a Cajas de Ahorros se refiere).

La tipificación de infracciones contenida en la norma estatal en ningún modo afecta a la posibilidad de las Comunidades Autónomas competentes de tipificar infracciones distintas, como garantía del cumplimiento de sus normas de ordenación y disciplina, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de introducir modulaciones en las tipificaciones

contenidas en la Ley estatal que no supongan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido en relación con la normativa aplicable en otras partes del territorio nacional.

Por lo que respecta a la reserva al Banco de España y a otros órganos estatales del ejercicio de la potestad sancionadora en determinados supuestos, se considera ajustado a la Constitución, en la medida en que dicho ejercicio guarda una relación evidente con la transparencia, con la solvencia de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero, si bien en relación con los supuestos de infracciones por incumplimiento de normas de información contable y financiera de obligada comunicación, dado su carácter instrumental, se considera que la potestad sancionadora sólo será estatal cuando los órganos estatales sean los competentes para recibir la referida información, pero no en el supuesto en que hayan de recibirlas órganos de una Comunidad Autónoma.

La referencia a la atribución de competencias sancionadoras a órganos estatales, en la medida en que el adecuado funcionamiento del sistema monetario o crediticio nacional aconseje el ejercicio uniforme de dicha potestad, es claramente constitucional por las mismas razones señaladas con anterioridad, máxime cuando dicha precisión no limita ni restringe las competencias autonómicas siempre y cuando en todo caso se da el presupuesto debido para el ejercicio de la competencia.

La atribución a órganos estatales de la potestad de sancionar en supuestos que tienen como finalidad salvaguardar el respeto por las entidades de crédito de las competencias estatales en materia de autorizaciones, información, inspección, límites de riesgos o reservas y previsiones para insolvencias, se consideran igualmente constitucionales por las razones expuestas. La previsión de un informe preceptivo del Banco de España en los expedientes instruidos por las Comunidades Autónomas, en los supuestos de infracciones graves y muy graves, se considera que en modo alguno suplanta o predetermina el ejercicio de las competencias propias por las Comunidades Autónomas, ya que se trata de un informe no vinculante y en última instancia garante de la intervención de una entidad que asume funciones de información, disciplina e inspección de la totalidad del sistema financiero. En vista de lo anterior se señala la constitucionalidad de la citada previsión.

Se considera que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia son quienes velan porque ninguna persona ejerza en su territorio actividades legalmente reservadas a las Cajas de Ahorros y a Cooperativas de Crédito o utilizar denominaciones reservadas a las mismas, con la consiguiente competencia para efectuar requerimientos sobre la materia e imponer en su caso las correspondientes sanciones y en tal sentido se interpreta el precepto estatal sobre la materia.

La regulación de las medidas de intervención y de sustitución de los órganos de administración o dirección de las entidades de crédito y la reserva de su ejecución, en su-

puestos de excepcional gravedad que pongan en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia habrá que entenderse ajustada a la Constitución, en atención a los supuestos en los que se produce la reserva, todo ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, conforme a su propia legislación, puedan adoptar medidas de intervención, siempre que sean compatibles con la eventual intervención estatal.

La atribución al Ministerio de Economía y Hacienda de la potestad de autorizar las entidades de crédito previo informe del Banco de España, así como la atribución a este último del control, inspección y registro de las citadas Entidades, todo ello sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, respeta en todo caso las competencias autonómicas sobre Cajas de Ahorros entre ellas la de su autorización. Por lo que se refiere a la inscripción registral en el Banco de España, esta obligación se justifica en atención a las funciones de control que corresponden a éste en el conjunto del sistema financiero, y se señala que dicha inscripción en ningún caso surge efectos constitutivos sobre las Cajas de Ahorros de las Comunidades recurrentes, ya que el precepto estatal únicamente subordina a la previa inscripción el desarrollo de las actividades crediticias, entendiéndose que autorizadas las Cajas de Ahorro por la autoridad competente el Banco de España no podrá denegar discrecionalmente la inscripción de las mismas.

En relación con las Cooperativas de Crédito el Tribunal Constitucional ha resuelto la cuestión en un sentido que permite sostener la adecuación del precepto de la Ley de Disciplina en cuestión también en relación con este tipo de entidades de crédito.

La atribución a organismos u órganos de la Administración Central del Estado de la competencia para fijar normas y modelos de contabilidad de las Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, además de respecto de las restantes entidades de crédito se estima constitucional, en tanto disposición de carácter instrumental respecto de las que imponen obligaciones contables, dada la relevancia de la obtención de información fiable para asegurar el funcionamiento del sistema financiero.

La impugnación de la disposición relativa a las cuotas participativas ha perdido su objeto al desaparecer la misma tras la entrada en vigor de la legislación sobre recursos propios de entidades financieras.

La atribución de facultades de información, inspección y sanción al Ministerio de Economía y Hacienda en relación con las personas que sin estar inscritas en los correspondientes registros administrativos ofrezcan al público la realización de determinadas operaciones reservadas a entidades de crédito, en la medida en que se incardina en el marco de la lucha contra los establecimientos clandestinos, como medida indispensable para asegurar las finalidades unitarias y el principio de confianza a que responden las bases estatales sobre la materia, se estima constitucional. La referida previsión se entiende sin perjuicio de la posibilidad de

las Comunidades Autónomas de ejercitar sus competencias sobre uso de denominaciones reservadas a Cajas de Ahorros y Cooperativas de crédito.

Por lo que respecta a los demás preceptos impugnados, referidos a las restantes entidades de crédito, debe señalarse que las normas relativas al régimen sancionador de las entidades de crédito, y entidades financieras en general, así como las correspondientes al ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas y medidas de intervención y sustitución se declaran básicas en su totalidad, salvo que sean Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito.

El concepto de bases de la ordenación del crédito, banca y seguros alcanza, según la jurisprudencia constitucional a las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellos que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, todo ello sin perjuicio de reconocerse que estatutariamente determinadas Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias sobre Cajas de Ahorros e Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y sobre ordenación de crédito y banca, que en este último caso desbordan el círculo de las anteriores instituciones, y que por tanto incidirán en el ámbito de la ordenación y disciplina de las entidades de crédito, es decir que existiera una dualidad competencial autonómica en función del diferente tipo de entidad de crédito, ante el que nos encontremos, dualidad que en modo alguno puede justificar la desaparición de las competencias autonómicas sobre las entidades de crédito que no sean Cajas de Ahorros o Cooperativas de Crédito, ya que las bases fijadas por el Estado no pueden llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las competencias que en tal sentido correspondan a la Comunidad de que se trate, todo ello sin perjuicio de reconocerse la distinta intensidad que las bases pueden tener, que permitirá en algunos supuestos llegar a regulaciones exhaustivas, alcanzando incluso la ejecución cuando se trate de asegurar una aplicación uniforme de las mismas.

Por lo que se refiere a la exigencia de autorización estatal para la creación de nuevas entidades financieras o de crédito, aún a pesar de su carácter ejecutivo, se considera incluida dentro del ámbito competencial estatal sobre las bases de la ordenación del crédito.

Las potestades de supervisión del Banco de España, bajo el control del Ministerio de Economía y Hacienda, tampoco vulneran el orden constitucional de competencias.

La inscripción de las entidades de crédito en los regis-

tros del Banco de España, como complemento lógico e indispensable de la ordenación estatal del crédito, se estima básica.

La atribución de facultades de inspección a autoridades estatales debe entenderse correcta en cuanto sirva a la actuación de las competencias sustantivas de ordenación del crédito, ya que ello no impide, ni menoscaba el ejercicio autonómico de las competencias de control del cumplimiento de las normas de ordenación del crédito cuya ejecución les corresponda.

La regulación del accionariado de las entidades de crédito que revisten la forma de Sociedades Anónimas se considera constitucional, en tanto en cuanto se entiende amparada en el título sobre la exclusividad de la legislación mercantil. La previsión de que los títulos representativos del capital sean nominativos, así como la obligación de hacer públicas las participaciones cruzadas con otras entidades de crédito se estiman básicas para obtener los fines de transparencia y eficiencia perseguidos por la legislación estatal de ordenación del crédito.

Por otra parte, la definición de las operaciones que pueden constituir el objeto social de los intermediarios financieros es una norma básica de ordenación del crédito.

La regulación del contrato de arrendamiento financiero integra la legislación mercantil y como tal es competencia estatal. No obstante lo anterior, las normas que regulan las sociedades de arrendamiento financiero son normas de ordenación del crédito y en tal sentido la definición de la estructura, finalidad y aspectos fundamentales de su actividad corresponden al Estado.

Por lo que al conflicto de competencia interpuesto se refiere, se considera que, no obstante no contenerse en la norma precisión alguna del carácter básico de sus preceptos, se puede inferir el mismo de su contenido y por ello su aplicación directa, como ocurre en los supuestos de reserva a autoridades estatales de funciones de naturaleza ejecutiva en materia de autorización de Bancos, filiales, sucursales y oficinas de representación, y de incumplimientos de requisitos que den lugar a la derogación de la autorización administrativa.

Por último, las limitaciones temporales a la actividad de nuevos bancos y su control por el Banco de España atienden a prevenir y garantizar la solvencia de los bancos en los primeros años de puesta en funcionamiento, lo que alcanza su inclusión en el concepto de básico.

Sentencia 121/1996, de 8 de julio.
Recurso de amparo. Proceso ejecutivo cambiario
(BOE 12 agosto 1996)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 721/94, promovido por don Angel Fernández Martínez y doña María Rosa Pereira Alija, bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales don Nicolás Álvarez del Real, y asistidos del Letrado don José Ramón Ballesteros Alonso, frente a la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Oviedo, de 24 de julio de 1987, recaída en juicio ejecutivo núm. 166/86. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia de Madrid el 3 de marzo de 1994 y que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el siguiente día 5, el Procurador de los Tribunales don Nicolás Álvarez del Real, en nombre y representación de don Angel Fernández Martínez y doña María Rosa Pereira Alija, formuló demanda de amparo contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Oviedo, de 24 de julio de 1987, dictada en juicio ejecutivo 166/86.

2. La demanda de amparo trae causa de los siguientes hechos:

A) La Caja de Ahorros de Asturias, como tenedora legítima de tres letras de cambio en las que los recurrentes aparecían como librados, promovió ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Oviedo el juicio ejecutivo 166/86 contra los ahora demandantes de amparo, en reclamación de 226.995 pesetas de principal, más 200.000 pesetas para intereses y costas. Mediante Auto de 24 de marzo de 1986, se acordó despachar la ejecución, señalándose como domicilio de los demandados el que constaba en las referidas cambiales, así como en la demanda de la entidad de ahorro, situado en Oviedo, avenida del Mar, núm. 28.

B) Al intentar el requerimiento de pago, embargo y citación de remate en el domicilio reseñado, con fecha 11 de mayo de 1986, no pudo practicarse al no residir en él los demandados, practicándose la diligencia con una vecina que manifestó ignorar su paradero.

C) Ante esta diligencia negativa, la entidad actora solicitó al Juzgado el 12 de mayo que la citación de remate se practicase a través de edictos por resultar «desconocido el domicilio de los demandados», a la vez que pidió que se trabara embargo sobre una vivienda propiedad de los mismos, sita en la calle Pontón de Vaqueros, de la indicada ciudad de Oviedo.

D) Sin trámites intermedios, y por providencia del siguiente día 13, el Juzgado acordó el embargo interesado; asimismo, tras la publicación de los oportunos edictos en el «Boletín Oficial de la Provincia» de fecha 15 de junio de 1987, declaró en rebeldía a los demandados mediante providencia de 21 de julio siguiente. Con fecha de 24 de julio de 1987, fue dictada la definitiva Sentencia de remate, mandando seguir adelante la ejecución despachada por la cantidad

de 225.000 pesetas de principal, 1.995 pesetas de gastos de proceso e intereses legales.

La Sentencia fue igualmente notificada a los demandados por medio de edictos publicados en el «Boletín Oficial de la Provincia» de fecha 5 de septiembre de 1987.

E) Instada la ejecución de la Sentencia, ésta se siguió sin intervención de los demandados hasta que la entidad actora solicitó, en fecha 10 de enero de 1994, que se notificase a los demandados, en su domicilio de la calle Pontón de Vaqueros, la designación de preito a los efectos del art. 1.484 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (L.E.C.); dicha notificación tuvo lugar el 8 de febrero de 1994.

3. Con numerosas referencias a la jurisprudencia constitucional, alegan los recurrentes que la práctica de la citación por edictos, sin más trámite previo que un intento fracasado de notificación y la solicitud del demandante en el proceso, les colocó en una situación de indefensión, al no haber podido tener conocimiento del proceso seguido en su contra. En este mismo sentido alegan que su domicilio en el momento del proceso era perfectamente conocido por la entidad demandante, en prueba de lo cual adjuntan numerosa correspondencia de años incluso anteriores al inicio del litigio, que efectivamente se dirige al domicilio sito en la calle Pontón de Vaqueros.

Por todo ello solicitan se declare la nulidad de la Sentencia impugnada, así como la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a su emplazamiento, que deberá realizarse en su domicilio real. Asimismo, mediante otrosí, solicitan se suspenda entretanto la ejecución de la resolución impugnada.

4. Por providencia de la Sección Tercera de 16 de junio de 1994 se acordó, antes de decidir sobre la admisión a trámite de la demanda, dirigir atenta comunicación al Juzgado a fin de que se remitiera certificación de las actuaciones que dieron lugar al presente recurso. Tras su examen, y por nueva providencia de 10 de octubre de 1994, la Sección Tercera acordó admitir a trámite la demanda e interesar del Juzgado que se procediera al emplazamiento de cuantos, con excepción del demandante de amparo, hubiesen sido parte en el procedimiento, para que pudieran comparecer en el presente proceso constitucional. Consta en las actuaciones que dicho emplazamiento tuvo lugar con fecha 26 de octubre de 1994.

5. También por providencia de 10 de octubre de 1994, la Sección Tercera del Tribunal acordó formar pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión solicitado mediante otrosí de la demanda. Tras las oportunas alegaciones del recurrente y Ministerio Fiscal, por Auto de la Sala Segunda de 7 de noviembre de 1994 se acordó acceder a la suspensión.

6. Con fecha 28 de noviembre de 1994, la Sección Tercera, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, acordó dar vista de las actuaciones a los recurrentes y Ministerio Fiscal, a fin de que, en el plazo común de veinte días, formularan cuantas alegaciones estimasen pertinentes.

7. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 3 de enero de 1995, la representación de los recurrentes evacuó el trámite confiado, ratificándose en su escrito inicial y en el suplico allí expresado.

8. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 9 de enero de 1995, compareció en el presente proceso interesado del Tribunal que dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado. Tras dar por reproducidos los hechos ya referenciados y recoger la alegación de los recurrentes, el Fiscal expone que la aplicación al caso de la jurisprudencia de este Tribunal conduce a la estimación de la demanda por cuanto el órgano judicial no agotó, antes de proceder a la citación edictal, todas las posibilidades que tenía de averiguar el verdadero domicilio de los recurrentes, y particularmente la de intentar la citación en la vivienda que la propia entidad demandante señalaba como embargable y propiedad de los mismos. Al no hacerlo así, la inactividad judicial condujo a la indefensión de los recurrentes, determinando la violación del art. 24.1. Con cita de la STC 241/1991 -recaída en supuesto muy similar al presente-, recuerda el Fiscal que el Acuerdo de considerar a la parte en ignorado paradero debe fundarse en criterios de razonabilidad que lleven a la certeza de la inutilidad del empleo de otros medios de citación, por ser ésta algo más que un mero requisito formal, de modo que el órgano judicial debe asegurarse en la medida de lo posible de su efectividad real.

9. Por providencia de 4 julio de 1996 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso -idéntico a muchos otros resueltos por este Tribunal- es el de determinar si la citación edictal de los recurrentes para el remate, interesado en el proceso ejecutivo cambiario de que trae causa, una vez que fracasó un intento previo de citación personal en el antiguo domicilio de los demandantes de amparo, fue causa de la indefensión proscrita por el art. 24.1 C.E., tal como sostienen los recurrentes y el representante del Ministerio Fiscal.

2. Siendo tan abundante nuestra jurisprudencia sobre el particular, bastará que recojamos sus líneas esenciales y en cuanto sean de aplicación al supuesto aquí planteado: 1.º) Desde sus inicios (STC 9/1981), tiene establecido este Tribunal que el art. 24.1 C.E. contiene un mandato implícito al legislador y al intérprete para promover el derecho de defensa, lo que lleva a exigir en lo posible el emplazamiento personal de los demandados (STC 81/1996). 2.º) No siendo por sí misma inconstitucional, la citación o emplazamiento por edictos sólo resultará admisible cuando no conste el domicilio de quien debe ser emplazado o se ignore su paradero, y sólo podrá utilizarse como remedio último de comunicación del órgano judicial con las partes procesales (SSTC 312/1993, 51/1994, 227/1994, 303/1994, 106/1995 y 160/1995, entre otras). 3.º) Por ello, el uso de los edictos impone con carácter previo al órgano judicial una diligencia específica que implica el agotamiento de todas aquellas modalidades de comunicación capaces de asegurar en mayor grado la recepción por su destinatario de la notificación a realizar, y que por esto mismo aseguran también en mayor medida la posibilidad de ejercer el derecho de defensa (SSTC 36/1987, 234/1988 y 81/1996, por todas). 4.º) Este deber de diligencia incluye, desde luego, el cumplimiento de las formalidades legalmente exigidas en cada caso (SSTC 227/1994 y 80/1996), pero no puede reducirse a una mera legalidad de la comunicación, pues la cuestión esencial estriba en asegurar que el destinatario del acto efectivamente lo reciba, debiendo ser agotadas todas las formas racionalmente posi-

bles de comunicación personal antes de pasar a la meramente edictal (SSTC 51/1994 y 160/1995, entre las más recientes). 5.º) Por último, el deber de diligencia del órgano judicial no debe entenderse en términos tan amplios como para excusar la propia negligencia del destinatario de la comunicación (SSTC 80/1996, 81/1996 y 82/1996) o un comportamiento del mismo contrario a la buena fe (SSTC 78/1993, 106/1994, 227/1994 y 160/1995, por todas).

En resumidas cuentas, y a la luz de la anterior doctrina, este Tribunal deberá comprobar -tras el examen de las actuaciones y conforme a muy reiterada jurisprudencia-: 1.º Que la decisión fue efectivamente adoptada inaudita parte. 2.º Que ello no ocurrió por voluntad expresa o tácita o negligencia imputable al ahora recurrente (SSTC 112/1987, 251/1987 y 66/1988, entre otras muchas). 3.º Que la ausencia de posibilidades de defensa le deparó un perjuicio real y efectivo en sus derechos e intereses legítimos (STC 367/1993, por todas). 4.º Por último, y dado que la indefensión alegada nace de una defectuosa notificación, que el recurrente no tuviera conocimiento por otros medios del procedimiento contra él seguido- (STC 82/1996, fundamento jurídico 3.º, párrafo último).

3. El examen de las actuaciones demuestra al acierto del planteamiento del recurrente, que ha sido compartido por el Ministerio Fiscal. En efecto, frustrada una primera notificación personal, y a solicitud del demandante en el procedimiento, el órgano judicial procedió sin más a una citación de remate por edictos, al tiempo que traba embargo sobre una propiedad de los recurrentes, señalada por el propio demandante, que es justamente donde tienen establecido su domicilio al tiempo de la citación. Por otra parte, y aunque se trate de extremo no imputable al órgano judicial actuante, ha de tenerse en cuenta que la entidad ejecutante disponía de datos más que sobrados para resultar conocedora del domicilio real de los recurrentes, como prueba la copiosa correspondencia allí dirigida por la propia entidad y el hecho de que, en el momento de notificar la designación de perito para la tasación del bien preventivamente embargado, la misma entidad señala el nuevo domicilio de los recurrentes como lugar donde pudiera llevarse a cabo la referida notificación; justamente entonces es cuando, por primera vez y muchos años después de iniciado el procedimiento, llega a conocimiento de los demandantes de amparo la existencia del procedimiento en su contra.

Hubo, pues, resolución dictada sin su audiencia, por causa que no le es imputable, con efectivo y real perjuicio de sus intereses -el embargo de una propiedad de valor muchas veces superior a la cantidad ejecutada- y sin que exista traza alguna de que los recurrentes pudieran tener conocimiento del proceso contra ellos seguido. De suerte que el órgano judicial, al acceder sin más a la petición de la ejecutante de proceder a la citación edictal cuando en la propia solicitud figuraba un posible domicilio de los destinatarios de la citación, incumplió el deber de diligencia que nuestra jurisprudencia, en los términos antedichos, le impone. Procede, pues, la concesión del amparo, sin necesidad de mayor argumentación.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Reconocer que la citación edictal ha lesionado el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

2.º Restablecerles en su derecho y a este fin declarar la nulidad de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Oviedo, de fecha 24 de julio de 1987, dictada en juicio ejecutivo núm. 166/86.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno para que los demandados en dicho proceso sean correctamente citados y puedan comparecer en el correspondiente juicio.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 121/1996, de 8 de julio

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Proceso ejecutivo cambiario. Notificación. Citación.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 2 de Oviedo de 24 de julio de 1987 recaído en juicio ejecutivo seguido en reclamación de principal, intereses y costas a instancia de la Caja de Ahorros de Asturias como tenedora de tres letras de cambio contra los ahora recurrentes, que aparecían como librados, y que fueron citados por edictos.

B) Antecedentes

Los recurrentes alegan que la práctica de la citación por edictos, sin más trámite que un previo intento sin éxito de notificación, los dejó en una situación de indefensión, con lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva, máxime cuando su domicilio en el momento del proceso era perfectamente conocido por la demandante.

El Ministerio Fiscal estima que debe otorgarse el amparo solicitado, ya que el órgano judicial no agotó con carácter previo a la citación edictal, todas las posibilidades de averiguar el domicilio de los recurrentes, especialmente dejando

de intentar la citación en el propio inmueble que la demandante señalaba como embargable y propiedad de los demandados.

C) Fundamentos jurídicos

La jurisprudencia constitucional recoge la necesidad de que en los procesos se proceda en lo posible a efectuar el emplazamiento personal de los demandados, admitiéndose la citación por edictos cuando no conste el domicilio de quien debe ser emplazado o se ignore su paradero, y sólo como remedio último de comunicación del órgano judicial con las partes procesales, lo que exigirá el agotamiento previo de todas aquellas modalidades de comunicación capaces de asegurar el mayor grado de recepción de la misma por el destinatario, todo ello con el límite de que en ningún caso las anteriores exigencias deben servir para excusar la propia negligencia del citado o emplazado, doctrina ésta que lleva a considerar que en el presente caso se lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes en tanto en cuanto se dictó una resolución "inaudita parte", habiendo existido posibilidades de conocer su domicilio, sin indicio alguno que permita inferir que los demandados tuvieran conocimiento extraprocesal de los autos.

Sentencia 155/1996, de 9 de octubre.
Conflictos positivos de competencia. Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las entidades de depósito (BOE 5 noviembre 1996)

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados números 960 y 965 de 1987, promovidos, respectivamente, por la Generalidad Valenciana y la Generalidad de Cataluña en relación con los arts. 4, 5, 6, 9, 11 y 12 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las Entidades de Depósito. Ha comparecido el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Generalidad de Valencia, en escrito registrado en este Tribunal el 10 de julio de 1987, planteó conflicto positivo de competencias frente a los arts. 9 y 11 de la Orden ministerial de que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia, exponiendo que dichos preceptos regulan el establecimiento, en el Banco de España, de un Servicio de Reclamaciones que tramitará un expediente con las alegaciones de los denunciantes y de las entidades de depósito y que, en su caso, lo remitirá al órgano competente para actuar. En ellos también se dispone la obligatoriedad del conocimiento por el Banco de España de los resultados de cada ejercicio de los Bancos, Cooperativas de Crédito y Cajas de Ahorro, antes de anunciarse y hacerse efectivos los dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos, cuyo reparto, por lo demás, se restringe considerablemente. La creación de un Servicio de Reclamaciones nunca puede considerarse como una norma básica en esta materia, como tampoco la regulación dirigida a que el Banco de España conozca los resultados de las entidades de depósito, antes de que éstas procedan a sus aplicaciones correspondientes.

El art. 9 de la Orden de 3 de marzo de 1987 no se refiere sólo al ámbito de la disciplina bancaria, como entiende el Gobierno de la Nación, puesto que el Servicio de Reclamaciones incluye Bancos Privados, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito. En cualquier caso, aunque se tratara sólo de reclamaciones contra entidades bancarias, tampoco debe tener competencia el Banco de España ya que se trata de meras competencias de ejecución, entre las que lógicamente debe incluirse la tramitación de expedientes; y ello porque tales competencias le corresponden a la Generalidad Valenciana en virtud de lo establecido en el art. 32.1.3 de su Estatuto de Autonomía. De otro lado, el establecimiento de un servicio propio de la Comunidad Autónoma de reclamaciones en esta materia supondría atentar contra dos principios básicos de la Administración: La eficacia y la economía. La incidencia de la norma sobre los usuarios de los servicios bancarios vulnera el art. 34.1.5 del Estatuto de Autonomía, relativo a la defensa del consumidor y usuario.

En el art. 11 se produce un endurecimiento del régimen de aplicaciones a cuenta, en la medida en que no podrán exceder de la mitad de los beneficios ordinarios, sin que en cualquier caso pueda

anunciarse hasta que tenga conocimiento de ellos el Banco de España. En la primera parte de este precepto se realiza una interpretación excesiva de lo que puede ser necesario para asegurar la solvencia de las entidades de depósito. Teniendo en cuenta que ya el Real Decreto 370/1985, de 1 de agosto, establecía unos complicados mecanismos para llegar a la fijación de unos coeficientes de solvencia de las entidades de depósito, reducir las posibilidades de aplicaciones a cuenta supone excederse de las competencias estatales en orden a garantizar tal solvencia, en detrimento de las competencias autonómicas sobre Cooperativas de Crédito y sobre Cajas de Ahorro, en particular respecto a estas últimas, puesto que uno de los aspectos más importantes de esta competencia consiste en poder dirigir la política de las Cajas de Ahorro en un determinado sentido benéfico-social. En consecuencia, la competencia estatal de fijar coeficientes de solvencia ha sido extralimitada en la medida en que esta norma le impide a la Comunidad Autónoma el desarrollo de sus legítimas competencias en materia de Cooperativas de Crédito y Cajas de Ahorro.

La segunda parte de este precepto implica el ejercicio de una competencia de ejecución y supone una intervención del Banco de España en materia de Cooperativas de Crédito y de Cajas de Ahorro que pertenecen claramente a la Comunidad Autónoma, como ha reconocido el propio Consejo de Ministros, y a pesar de que ahora pretenda ampararse en normas como el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, o en la Ley 30/1985, de 2 de agosto, ninguna de las cuales puede tener eficacia atributiva de competencia en favor del Estado.

2. La Sección Tercera, en providencia de 21 de julio de 1987, acordó admitir a trámite el conflicto, publicarlo para general conocimiento, dar traslado al Gobierno para alegaciones de fondo y dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma por si ante ella estuviera impugnada o se impugnara la referida Orden, a los fines previstos en el art. 61.2 LOTC.

3. La Generalidad de Cataluña, en escrito que presentó el 10 de julio de 1987, planteó conflicto positivo de competencias frente al Gobierno de la Nación por estimar que los arts. 4, 5, 6, 9, último párrafo del 11 y 12 de la referida Orden de 3 de marzo de 1987 vulneran las competencias de esa Comunidad Autónoma. Expone, con carácter preliminar, que del sistema de distribución de competencias es fácil concluir que la Comunidad Autónoma ha asumido amplias facultades en relación con la materia, tanto si se examina a la luz del art. 149.1.11 C.E. y del 10.1.4 E.A.C., como si se considera desde la perspectiva del art. 149.1.13 C.E. y del art. 12.1.1. y 6 E.A.C. Sostiene, a modo de queja, que se ha producido lo que viene a llamar una «interpretación reduccionista» o a la baja de los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía en estas materias; así como un excesivo énfasis en la unicidad del orden económico. En este sentido, entiende que por lo que respecta a las potestades ejecutivas, que son las que pone en tela de juicio la Orden ministerial objeto de este conflicto, el Banco de España ha

adquirido un protagonismo que desapodera las competencias autonómicas.

Por otra parte, impugna y discute el concepto de norma básica y su concreta aplicación en este ámbito del ordenamiento. A este propósito, considera que parece existir una desconfianza hacia el buen hacer de las Comunidades Autónomas, al tiempo que no se hace uso de las competencias de coordinación que al Estado le corresponden, optándose en cambio, a su juicio, por la fácil solución de vaciar las competencias autonómicas. Recuerda, por lo demás, que las disposiciones atributivas de potestades al Banco de España no puede prevalecer sobre las de la Constitución y las de los Estatutos de Autonomía. Por último, alega que las competencias de la Generalidad que se entienden vulneradas no sólo resultan de los títulos competenciales ya citados sino también de los referentes a la defensa de los consumidores y usuarios (art. 12.1 E.A.C.) y a la publicidad (art. 9.30 E.A.C.).

A continuación afirma que la Orden de 3 de marzo de 1987 afecta tanto a los Bancos privados como a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito (art. 1); e instrumenta unas normas de actuación, en su mayor parte con la finalidad de garantizar a la clientela el conocimiento exacto de las condiciones de las operaciones objeto de contratación. Son estas normas de funcionamiento y, precisamente, en cuanto atribuyen determinadas competencias al Banco de España las que constituyen el objeto de este conflicto. El Gobierno al contestar el requerimiento que le hizo la Generalidad no ha podido citar ni un solo precepto de la Constitución ni del E.A.C.

Resulta indiscutible que los arts. 4, 5 y 6 de la Orden en cuestión se refieren a funciones y actos de naturaleza típicamente ejecutiva, que en su territorio corresponde adoptarlos a la Generalidad, tanto si la cuestión se plantea desde el ángulo de sus competencias sobre ordenación del crédito y la banca (art. 10.1.4 E.A.C.), instituciones de crédito corporativo público y territorial y Cajas de Ahorro (art. 12.1.6 E.A.C.), como desde la vertiente de la defensa del consumidor y usuario (art. 12.1.5 E.A.C.) o de la publicidad (art. 9.30), materias sobre las que la Comunidad ostenta facultades de gestión.

Por otra parte, es lógico que si el Gobierno ha establecido como básico un régimen de liberalización para los tipos de interés y comisiones (lo que por su propia naturaleza propende a la diversidad), reclame para sí una competencia ejecutiva en aras de una supuesta uniformidad y estabilidad cuando las bases que él mismo ha ideado abonan la heterogeneidad. Lo mismo cabe sostener respecto del art. 4 en lo que hace a los desfases máximos admisibles entre las fechas de realización y valoración de las distintas operaciones bancarias. Al no hacerlo así, y al margen de que se prescindiera de la exigencia de ley formal, lo básico queda en la indefinición, lo que impide en cierto modo a las Comunidades Autónomas ejercer su propia competencia. Delegar su fijación al Banco de España, que no es un órgano constitucional para definir lo que es básico, merece todavía más crítica. Por otro lado, velar por los intereses de la clientela bancaria que en el plano ejecutivo se encomienda al Banco de España es una actividad que se encuadra en la competencia autonómica del art. 12.1.5 E.A.C., relativo a la defensa del consumidor y del usuario. Igualmente es una redundancia que los arts. 4 y 5 se justifiquen en la propia seguridad y solvencia de las entidades que contempla, pues tal es un argumento que se tuvo en cuenta al establecer la distribución de competencias. Asimismo, aunque el Banco de España constituya el instrumento de la política monetaria estatal, ello no puede justificar la función ejecutiva que se le encomienda en el art. 6 de la Orden, de acuerdo con lo razonado anteriormente.

En cuanto al art. 9, la Generalidad no sólo es la titular de las facultades disciplinarias sobre esas cuestiones, sino en general res-

pecto a todas las entidades de depósito situadas en su territorio. Si la Comunidad Autónoma lo desea, puede instaurar su propio servicio de reclamaciones, aunque limitado a las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito, pues aun en ese caso la creación de servicios paralelos implica siempre un contrapunto o mecanismo de oposición al desarrollo pleno de las autonomías territoriales y, por tanto, una perturbación en el ejercicio pacífico de sus competencias. Respecto del art. 11, párrafo último, de la Orden recurrida, al margen de dar por reproducidas las consideraciones hechas frente al Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, y frente a la Disposición adicional primera de la Ley 30/1985, de 3 de agosto, la Generalidad de Cataluña insiste en que desconoce el sistema competencial, pretendiendo rescatar para la Administración del Estado una potestad ejecutiva que sólo a la Generalidad corresponde. Para el art. 12 vuelve a formular el argumento de la duplicación de servicios, añadiendo que esa duplicidad hace patente de nuevo la desconfianza respecto a la utilidad de la intercomunicación y mutua colaboración.

4. La Sección Primera, en providencia de 21 de julio de 1987, acordó admitir a trámite el anterior conflicto y las demás actuaciones procedentes en los mismos términos ya reseñados en el antecedente de hecho segundo.

De otro lado, el Pleno, en Auto de 14 de octubre de 1987, acordó, tras los trámites oportunos, acumular el conflicto de competencia núm. 965/87, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al registrado con el núm. 960/87 que fue promovido por el Gobierno valenciano.

5. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 24 de noviembre de 1987, consignó sus alegaciones, en las que, al margen de dar por reproducidas las realizadas en relación con otros conflictos con los que los presentes guardan una lógica relación (Leyes 13/1985 y 31/1985 y Real Decreto 1370/1985), subraya que del sistema constitucional de competencias se deriva, a la luz de la jurisprudencia, que las bases estatales ex art. 149.1.11 y 13 incluyen ciertas competencias de naturaleza ejecutiva. La evolución jurisprudencial ha llevado especialmente en materia financiera a que se extiendan las titularidades estatales a ciertas «medidas» de naturaleza ejecutiva, en cuanto que no es posible disociar las competencias de normación y de ejecución. Por otra parte, la preservación de un espacio económico unitario implica no sólo normación homogénea sino también, en ocasiones, apreciación de medidas concretas desde una instancia igualmente unitaria (siendo en tal sentido fundamental la salvaguarda de las funciones del Banco de España).

Respecto de los arts. 4, 5 y 6 de la Orden impugnada, ha de reiterarse la doctrina jurisprudencial sobre el alcance de las bases en esta materia. Por lo que hace al art. 9, relativo a la creación de un Servicio de Reclamaciones, y al 12, que establece el deber de comunicar la apertura de oficinas, en nada vulneran las competencias autonómicas, toda vez que la disciplina bancaria ha sido atribuida legalmente al Banco de España, en los términos de la STC 1/1982. Por otro lado, la titularidad de una potestad discrecional que haga efectiva la ordenación del crédito —esto es, la consecución de unos estándares homogéneos— es parte integrante de las bases estatales. Con expresa remisión a las alegaciones realizadas en los recursos de inconstitucionalidad núms. 800 y 801/1985, insiste en que la atribución al Banco de España de la inspección del sistema financiero es algo que no supone extralimitación alguna de las competencias estatales. En todo caso, la duplicidad de ese Servicio no resulta relevante, porque, además de no causar grandes dificultades a las entidades de depósito, responderá a una duplicidad de competencias. La exigencia de comunicación directa por la entidad de depósito obedece a las funciones de información, disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema corresponden al Banco de España.

En relación con el art. 11 de la citada Orden, ha de recordarse la doctrina de las SSTC 1/1982 y 96/1984 y concluirse en la indisolubilidad de las funciones de vigilancia respecto de la ordenación básica del crédito. Otras normas básicas, como la Ley 31/1985 (Disposición adicional primera), atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España el ejercicio de disciplina, inspección y sanción de Cajas de Ahorro. En esta materia la pretendida ampliación del ámbito espacial de las competencias autonómicas fuera del respectivo territorio resultaría contraria a los criterios estatutarios de delimitación territorial de las competencias autonómicas de acuerdo con la doctrina de la STC 165/1985. En este sentido, las funciones a que se refiere el art. 11 de la Orden en cuestión afectan a la solvencia de las entidades de depósito y como, por otro lado, no suponen una mera actividad de ejecución de una normación básica, ha de efectuarse desde una instancia unitaria que pondere los intereses parciales y supraautonómicos y garantice la homogeneidad.

6. La Sección Cuarta, en providencia de 9 de mayo de 1995, decidió abrir el trámite del art. 84 LOTC y, en su virtud, oír a las partes para que expusieran lo que tuvieran por conveniente acerca de la incidencia que sobre la resolución de los presentes conflictos de competencia pudiera tener la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de diciembre de 1989, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 19 del mismo mes, sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las Entidades de Crédito, en cuanto deroga expresamente la Orden objeto de estos conflictos, de 3 de marzo de 1987.

En escrito registrado el 9 de mayo de 1995, el Abogado del Estado manifestó que, en relación a la carencia sobrevenida del objeto del conflicto sobre la que se le ha concedido audiencia, se trata de una cuestión que por su importancia ha sido sometida a consideración del Consejo de Ministros, siendo inminente el pronunciamiento expreso del mismo al respecto, por lo que solicitaba un plazo extraordinario de quince días adicionales para aportar la certificación del acuerdo que al efecto recayese. La Sección Cuarta, en providencia de 26 de mayo, acordó conceder el plazo adicional solicitado.

7. La Generalidad de Cataluña evacuó el indicado traslado en escrito que presentó el 25 de mayo de 1995 y solicitó del Tribunal la continuación del proceso hasta dictar Sentencia que lo ponga fin. A este propósito argumentó en síntesis que, no obstante la derogación formal de la Orden de 3 de marzo de 1987 objeto del presente conflicto, no se ha alterado la efectividad de la mayoría de los mandatos introducidos por aquella primitiva disposición. A su juicio, se ha producido únicamente una sustitución de normas. Así, los arts. 4, 5, 6 y 9 de la Orden de 3 de marzo de 1987 se corresponden de forma casi literal con los mismos ordinales de la Orden de 12 de diciembre de 1989, habiéndose introducido sólo pequeñas modificaciones de redacción y añadido en los nuevos preceptos algunas determinaciones más concretas que ordenan con mayor precisión la actuación de las entidades de crédito e incluso reducen el margen de discrecionalidad de que disponía el órgano administrativo. Por otra parte, la controversia acerca de las competencias del Banco de España a que se refieren los arts. 4, 5 y 6 no ha quedado en nada desvirtuada e incluso la nueva redacción justifica aún más un pronunciamiento. Otro tanto cabe decir del art. 9.

Por consiguiente, en relación a dichos preceptos la nueva norma incurre en las mismas vulneraciones competenciales que la anterior. Si la Generalidad no la impugnó en su día fue debido precisamente a que estaba pendiente de resolución este conflicto y en consideración también a no incrementar innecesariamente la carga de trabajo del Tribunal, así como por el valor general de la doctrina que habría de expresarse en la Sentencia. En ningún caso ha de ser interpretado como equívocamiento.

Por otro lado, el último inciso del art. 11 y el art. 12 de la Orden de 3 de marzo de 1987 no han quedado recogidos en la nueva Orden. No obstante, son funciones que debían haber sido atribuidas en su momento a la Generalidad.

Este Tribunal tiene afirmado que la pérdida de vigencia material de la resolución o disposición no conlleva necesariamente la pérdida del objeto del conflicto.

8. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de junio de 1995, manifestó que el 26 de mayo anterior el Gobierno de la Nación había adoptado el criterio de entender terminados los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 960 y 965 de 1987, en consideración a que concurren la derogación expresa de la disposición que sirvió de presupuesto al planteamiento de los conflictos y la desaparición sobrevenida de la controversia competencial.

La Orden de 3 de marzo de 1987 fue expresamente derogada por la Disposición derogatoria, apartado 1, de la Orden de 12 de diciembre de 1989, si bien en esta última Disposición se incorporaron, con modificaciones no sustanciales, todos los preceptos de la Orden de 1987, con la excepción de los arts. 11 y 12. El primero de ellos era un precepto dictado en ejercicio de la competencia estatal en materia de ordenación general del crédito (art. 149.1.11 C.E.), que había que incardinar en el marco del régimen de recursos propios de las entidades de crédito. No obstante, se trataba de un precepto transitorio, por cuanto su sentido se hallaba en la implantación paulatina del régimen previsto en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de intermediarios financieros, el cual abandonaba todo tipo de control previo en materia de solvencia en lo que se refiere al reparto de dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos. En consecuencia, una vez implantado definitivamente el sistema previsto en la Ley 13/1985 carecía de sentido la disposición cautelar contemplada en el presente artículo, de modo tal que ya no se incorpora a la Orden de 1989. Por su parte, la obligación contenida en el art. 12 de comunicar al Banco de España la apertura de oficinas por parte de las entidades financieras se mantiene vigente pues, aunque no se recoge en la Orden de 1989, se reproduce, simplificada en su redacción, en la Circular del Banco de España 3/1990, de 7 de septiembre.

La razón de la reproducción de los aludidos preceptos, bien en la Orden de 1989, bien en la Circular del Banco de España 3/1990, estriba en que los mismos contienen normas relativas a la transparencia en la actuación de las entidades financieras con incidencia directa en la solvencia de las mismas, por lo que las referencias al Banco de España devienen necesarias en atención a su función de supervisor de la solvencia de las entidades financieras (art. 7, ap. 4, de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España).

En todo caso, en la doctrina constitucional más reciente en materia de crédito (SSTC 135/1992, 176/1992 y 87/1993) se interpreta la competencia del Estado para definir las bases de la ordenación general del crédito (art. 149.1.11 C.E.) y el ejercicio de potestades de ejecución por parte del Banco de España, en términos que prestan cobertura constitucional suficiente tanto a la derogada Orden de 3 de marzo de 1987 como a la vigente de 12 de diciembre de 1989. Consecuentemente, hay que entender que por efecto de dicha doctrina constitucional sobrevenida también ha desaparecido la propia controversia competencial.

9. La Generalidad Valenciana, en escrito que presentó el 28 de junio de 1995, solicitó que se la tuviera por desistida del conflicto por ella suscitado, por considerar que la derogación del art. 11 de la

Orden de 3 de marzo de 1987 deja parcialmente sin objeto el conflicto planteado. Por otra parte, el mantenimiento de lo dispuesto en el art. 9, que creaba el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, no impide la existencia de unidades administrativas similares en la Generalidad Valenciana. Todas estas razones, aduce, hacen aconsejable el desistimiento que interesa.

De la anterior solicitud se dio traslado al Abogado del Estado y a la Generalidad de Cataluña, quienes nada han objetado al desistimiento instado.

10. En providencia de 1 de octubre de 1996, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El desistimiento que de su pretensión conflictual ha formulado la Generalidad Valenciana obliga a darle respuesta como cuestión previa en un orden lógico. Este modo de terminación del proceso, que aparece contemplado en los arts. 80 y 86 de la LOTC, adopta habitualmente la forma de Auto, pero nada impide que se decida en Sentencia si así resulta aconsejable, por el momento en que se formula la solicitud o por no afectar a la integridad de la litis, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva. Se trata de una categoría procesal cuya configuración se encuentra en la Ley de Enjuiciamiento Civil, por reenvío expreso de la que regula el Tribunal Constitucional. Allí, la respuesta judicial ha de ser automática y favorable a la petición en tal sentido. Sin embargo, en esta vía jurisdiccional no opera sin más el principio dispositivo y, en consecuencia, el Tribunal no queda vinculado por la voluntad unilateral de quien lo formula, como hemos advertido en múltiples resoluciones (AATC 963/1987, 1.093/1987, 33/1993, 4/1993, etc.).

En el primero de los conflictos positivos de competencia, luego acumulados, el representante en juicio del Gobierno valenciano, debidamente autorizado para ello, según acuerdo *ad hoc*, adoptado por aquél, pide que se le tenga por desistido, sin que el Abogado del Estado y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña planteen ninguna objeción al respecto y sin que, por otra parte, se aprecie interés público alguno en cualesquiera de sus modalidades que haga conveniente o necesaria una decisión del conflicto. Siendo ello así, como así es, resulta procedente tenerle separado de este proceso.

2. Sin embargo, queda en pie el conflicto promovido por la Generalidad de Cataluña, cuya diana son los arts. 4, 5, 6 y 9, el último párrafo del 11 y el 12 de la ya citada Orden ministerial, aun cuando, antes de entrar a juzgar la controversia competencial, sea necesario indagar qué incidencia pueda haber tenido en su planteamiento la Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 12 de diciembre de 1989 sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las Entidades de Crédito, que derogó íntegramente la Orden objeto de este conflicto, sustituyéndola. En opinión del Abogado del Estado la disputa competencial ha desaparecido mientras que para la Generalidad de Cataluña, pervive.

La cuestión no es tan sencilla como en apariencia se presenta. No se trata de un supuesto en el que las partes desisten sin que se produzca alteración alguna en la norma; o de la derogación de la norma objeto del conflicto en la que este Tribunal pueda declarar la desaparición del objeto por satisfacción extraprocesal de la pretensión, mediando desistimiento expreso o implícito (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.º); ni tampoco estamos ante un caso en que

la norma haya sido modificada o derogada parcialmente (como en la STC 182/1988, fundamento jurídico 1.º); sino, más bien, en una hipótesis de derogación total de la norma por otra posterior hoy vigente que sin embargo recoge sustancialmente -aunque no sólo- los preceptos controvertidos, y que no ha sido impugnada, pese a lo cual la Generalidad de Cataluña nos pide que nos pronunciamos acerca de la norma sobre la que se planteó el conflicto (la Orden de 3 de marzo de 1987), no sobre la norma posterior (la Orden de 12 de diciembre de 1989) más completa y moderna, y que derogó a la primera.

3. «Es cierto que si la norma objeto de un conflicto es derogada por otra posterior pueda provocarse sobrevenidamente la pérdida del objeto del conflicto mismo y, en consecuencia, resultar improcedente que éste sea resuelto mediante Sentencia» (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.º), pero ello excluye todo automatismo y habrá de estarse en definitiva a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial para que se pueda concluir si requiere una decisión sobre el fondo (ibidem y ATC 155/1991, fundamento jurídico 2.º), puesto que no basta con el mero agotamiento de los efectos de la disposición o resolución impugnada o con su derogación o modificación, siendo determinante que la disputa acerca de la titularidad competencial siga viva (STC 182/1988, fundamento jurídico 1.º). La existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser, pues, considerada presupuesto constante no sólo del planteamiento sino del ulterior desarrollo del proceso constitucional, de tal suerte que, si aquélla llegara a desaparecer en el curso del proceso, éste perdería su objeto (así, entre otras, STC 119/1986).

Constituye, pues, un presupuesto inexcusable la existencia de una controversia aunque no sea un requisito suficiente en todo caso, puesto que tampoco aquí ha de operar un completo automatismo que llevara incondicionadamente a seguir el proceso y a dictar Sentencia, cualesquiera que fueren las circunstancias del caso y las vicisitudes de la norma impugnada. Tampoco cabría minusvalorar el objeto inmediato del conflicto de competencias (el acto o disposición impugnado) en aras de otra dimensión más trascendente en esta sede, cual sea el pronunciamiento sobre la titularidad de la competencia ejercida por medio de ese concreto acto o disposición.

En este caso, y al margen de que, como ha quedado apuntado, «tratándose de una disputa viva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando dichos ámbitos competenciales exigen aún, porque así lo demandan las partes, una determinación jurisdiccional que declare... su definición constitucional y estatutaria» (SSTC 182/1988 y 87/1993), la identidad de los fundamentos en que se asienta la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos de una y otra norma reglamentaria -la modificación operada por la posterior norma de derogación permite mantener y reproducir en su integridad los términos en que se planteó la inicial controversia- representa una circunstancia añadida que abona la necesidad de su examen (en sentido análogo, STC 87/1993) y, por tanto, de entrar a juzgar la cuestión de fondo, el meollo de la controversia competencial planteada por la Generalidad de Cataluña.

4. Al llegar a este punto y sin perjuicio del análisis particularizado de cada uno de los preceptos en entredicho, es preciso adelantarse que la titularidad de la competencia controvertida corresponde, en principio, al Estado en virtud del art. 149.1.11 C.E., de acuerdo con la doctrina establecida, entre otras, en nuestras SSTC 135/1992, 178/1992 y 87/1993, que abordaron supuestos que guardan una estrecha relación con la problemática aquí suscitada, como por lo demás no ha pesado inadvertido a las partes cuando

plantearon el conflicto (antecedentes núms. 1, 3 y 5) y al abrirse el trámite del art. 84 LOTC (antecedentes núm. 7 y 8). No en vano la Generalidad de Cataluña y el Abogado del Estado aluden y se remiten con frecuencia en su escrito de 1987 a los conflictos resueltos precisamente por las citadas Sentencias, en las que se declaró que la titularidad de la competencia controvertida está atribuida al Estado. De este cuerpo de doctrina, que en rigor amanca ya de la STC 1/1982, que fue luego continuada y enriquecida, entre otras, por las SSTC 57/1983, 91/1984, 96/1984, 48/1988, 220/1988, así como, desde luego, por las ya citadas 135/1992 y 178/1992, hasta llegar a la STC 96/1996, interesa ahora entresacar y subrayar los siguientes criterios:

En primer término, que las bases a que se refiere el art. 149.1.11 C.E. han de incluir determinadas potestades ejecutivas que, en materias como la que ahora se examina, no pueden identificarse sin más con el mero desarrollo y ejecución de normas previas, sino que se traducen en efectivas decisiones de política económica que trascienden el ámbito de la ordenación del crédito para incidir en el más amplio de la política monetaria y financiera (así, SSTC 96/1984, y 178/1992). En este sentido, y al margen de las razones que pueden justificar con carácter general que la competencia estatal para la ordenación del crédito ex art. 149.1.11 C.E. alcance y englobe aspectos puramente ejecutivos (STC 178/1992 y, en particular, STC 135/1992), ha de reiterarse que la intervención del Banco de España, en su papel institucional, se legitima en atención a su especialización técnica, lo que explica y hace razonable en el contexto constitucional que se le confíen determinadas misiones ex lege (SSTC 135/1992, 178/1992 y 96/1996). Por ello mismo, este Tribunal rechazó las impugnaciones dirigidas contra determinados preceptos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (STC 135/1992), así como contra el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito (STC 178/1992) o, finalmente, frente a la Ley 26/1988, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (STC 96/1996), con las que la disposición objeto del presente conflicto guarda una evidente relación.

En segundo lugar, y a mayor abundamiento, en punto a las potestades ejecutivas que, como reconoce la propia Generalidad de Cataluña, son las que se ponen en tela de juicio en la Orden ministerial (antecedente núm. 3), conviene insistir en que el ordenamiento jurídico ha atribuido al Banco de España una serie de funciones para salvaguardar las condiciones de solvencia y procurar el cumplimiento de las normas de control y disciplina que deben observar las Entidades de Depósito (art. 7.4 de la Ley 13/1984, de Autonomía del Banco de España), sin que su naturaleza en muchos aspectos estrictamente ejecutiva -aunque no en todos- determine la extralimitación competencial que se denuncia ni, por tanto, el reconocimiento de la titularidad que a favor de la Generalidad de Cataluña se reclama (STC 178/1992).

5. A la luz de esa doctrina jurisprudencial, con las matizaciones que más arriba se han hecho, es hora ya de pasar al enjuiciamiento de los preceptos impugnados, uno a uno pero también en grupos homogéneos, el primero formado por tres de ellos, los arts. 4, 5 y 6. Una disección analítica del conjunto, trabado entre sí, pone de manifiesto, ante todo, que explícitamente se consagra la libertad para que las Entidades de depósito determinen, por una parte, «las fechas de valoración de los cargos y abonos de sus cuentas activas y pasivas», así como los desfases máximos y mínimos de ambas a favor o en contra de la clientela, y, por la otra parte, para que fijen a su arbitrio las tarifas de las comisiones por sus operaciones o servicios (arts. 4 y 5). Es evidente que el objeto principal de esta regulación es un aspecto muy importante de la actividad bancaria, cualitativa y

cuantitativamente, con reflejo directo e inmediato en la cuenta de resultados. Por tanto, no cabe negar que gira en la órbita de la ordenación del crédito y de la banca por incidir en el funcionamiento del sistema, uno de cuyos elementos es, por supuesto, el cliente. Aquí el protagonismo se reserva a las Entidades, quedando aquél en un discreto segundo plano. Lo sobredicho adquiere todo su significado si se encuadra en el marco de las Directivas de la Unión Europea que, en este ámbito, propugnan la liberalización de los servicios bancarios con el reconocimiento de las operaciones respectivas en todos sus países integrantes.

Una vez proclamada así la libertad de actuación de estas Entidades de depósito, las demás reglas que contienen las tres normas en tela de juicio, y muy especialmente la última de ellas, el art. 6, tienen un carácter cautelar, sin relieve propio, y en definitiva son instrumentales para obtener el fin previsto sin mengua del sistema. El énfasis, como se dijo, ha de ponerse en la autorregulación de estos aspectos, siendo pues accesorio que las normas donde tenga reflejo se comuniquen al Banco de España, se hagan públicas o se redacten con claridad. Las bases de la ordenación bancaria tienen una evidente dimensión normativa, con la flexibilidad formal propia de la materia cuyas características son la rapidez y discreción, pero por estas y otras razones ajenas al caso, permiten su plasmación en actos singulares de naturaleza ejecutiva (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, 96/1984, fundamento jurídico 4.º y 1/1982, fundamento jurídico 1.º). Así, pues, en esta modalidad encaja el registro por el Banco de España de las normas sobre fechas de valoración y de las tarifas así como su publicidad, para conocimiento general, y su inteligibilidad.

En estos dos últimos aspectos, y muy especialmente al tratar del último, cuando el art. 6 advierte que las normas «se redactarán de forma clara, concreta y fácilmente comprensible», late la preocupación de configurar una serie de garantías, todas formales por cierto, para la clientela, preocupación nunca negada, como muestra el preámbulo de la Orden ministerial. Es cierto que estos aspectos podrían ser enfocados desde la óptica de la protección del consumidor, en cuyo ámbito la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene un papel importante, pero no lo es menos que están puestas primordialmente al servicio del buen funcionamiento del sistema bancario, cuya información, disciplina e inspección se encomienda por la Ley al Banco de España. Esta regulación tiende directamente a la transparencia de la actuación bancaria, que no es evidentemente defensa del cliente aun cuando pueda tener más de un efecto reflejo en su beneficio, jugando tanto en favor de la competencia como de aquél. Su protección, por otra parte, ha de ser ingrediente necesario de cualquier política, incluso la económica, sin que ello altere su esencia. En tal sentido la finalidad sustantiva y, por ello, principal, a la cual se orienta la disposición reglamentaria en entredicho, actúa como soporte de lo que hemos llamado en otras ocasiones el título más específico -la ordenación bancaria- respecto del otro -la protección de los consumidores-, como ya ocurrió en el caso de la sanidad (SSTC 71/1982 y 69/1988). En definitiva, la misión que corresponde al Banco de España para la comprobación y el control de la actividad bancaria como guardián del sistema, en su doble faceta de estructura-función, dotan de carácter básico a su intervención para el registro previo, la publicidad y la inteligibilidad de la autorregulación de los tipos y las fechas de valoración para las operaciones de las Entidades de crédito.

6. Otro grupo con evidente homogeneidad está formado por los arts. 9 y 12. El primero de ellos dice que el «Banco de España mantendrá un Servicio de Reclamaciones encargado de recibir y tramitar las que pudieran formular los clientes de las Entidades de depósito sobre las actuaciones de éstas que puedan quebrantar las normas de disciplina, o las buenas prácticas y usos bancarios, en

las operaciones que les afecten». Asimismo el precepto establece las normas por las que se disciplina tal Servicio. Por su parte, el art. 12 impone el deber de comunicar al Banco de España, tan pronto como se produzca, la apertura de oficinas que se efectúe en el régimen de libertad establecido en el art. 7.1 del Real Decreto 1370/1985, con independencia de que lo hagan también a la Comunidad Autónoma que hubiere asumido competencias sobre expansión; de la misma manera, las Cajas de Ahorro quedan también obligadas a poner en conocimiento del Banco de España la apertura de oficinas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en que tengan su sede. Finalmente, se impone la carga de comunicar los cambios de domicilio, cesiones, traspaso y cierres de oficinas.

El representante de la Comunidad Autónoma considera que, aun cuando hayan quedado a salvo sus potestades de disciplina en punto a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito y, en consecuencia, pueda establecer su propio servicio de reclamaciones, la Generalidad de Cataluña ostenta facultades disciplinarias respecto de todas las entidades de crédito situadas en su territorio, por ser parte de la potestad ejecutiva configurada en el art. 10.1.4 E.A.C., que a su parecer, enervaría cuantas determinaciones se deriven de la Ley 30/1980, o de otras posteriores, opuestas a tal diseño, alegato claramente rechazable. La creación de un Servicio de Reclamaciones en nada ignora o menoscaba las competencias autonómicas, como recuerda el Abogado del Estado, si se tiene en cuenta que este instrumento se inserta con toda evidencia y naturalidad en el ámbito de las potestades disciplinarias que al Banco de España le asisten de conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias, como ya dejara sentado este Tribunal desde la STC 1/1982 (fundamento jurídico 9.º).

Tampoco puede prosperar la pretendida invasión competencial que se le reprocha a la obligación impuesta por el art. 12 de la tan citada Orden de 3 de marzo de 1987 de comunicar al Banco de España la apertura de oficinas tan pronto como se produzca, con independencia de que lo hagan también a la Comunidad Autónoma. En efecto, este deber de comunicación -que tampoco puede disociarse artificialmente de la libertad de apertura establecida en el art. 7.1 del Real Decreto 1370/1985, como el propio art. 12 de la Orden de 3 de marzo de 1987 se encarga de subrayar- ha de entenderse amparado por el concepto de bases ex art. 149.1.11 C.E., mantenido en constante jurisprudencia. En tal sentido, el conocimiento de la apertura de oficinas es una cuestión que aparece vinculada a la solvencia de la Entidad de depósito y, por consiguiente, conecta con las potestades de vigilancia del sistema financiero que son inherentes al Banco de España, en los términos antes indicados. También ha de recordarse que la STC 178/1992 declaró la conformidad constitucional de los arts. 2.2, 2.5, 5.2, 6 y 7.3 del Real Decreto 1370/1985 desde el punto de vista competencial, preceptos que, además de atribuir al Banco de España potestades y funciones en el plano ejecutivo de mayor envergadura que la configurada en el art. 11, guardan igualmente una clara conexión lógica con la materia objeto de nuestras reflexiones.

7. Para terminar, el inciso final del art. 11 de la Orden de 3 de marzo de 1987, dispuso que «los dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos a cuenta no podrán anunciarse ni hacerse efectivos hasta que el Banco de España haya tenido conocimiento suficiente de los resultados del periodo a que se refieren; todo ello sin perjuicio, en su caso, de lo previsto en el párrafo primero del art. 107 de la Ley de Sociedades Anónimas.»

Este precepto, como queda reflejado en la remisión expresa que lucía en su primer párrafo, enlaza con el Real Decreto 1370/1985, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito, por el que se desarrollaba el Título II de la Ley 13/1985, sobre coeli-

cientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (cfr. núm. B anterior). Pues bien, esta materia ha sido ya objeto de enjuiciamiento por este Tribunal, en la STC 178/1992, en la que, a nuestro propósito y en lo que hace al precepto aquí considerado, se reiteró la doctrina sentada, entre otras, en la STC 135/1992, afirmándose que todas esas funciones que se le reconocen al Banco de España «están directamente vinculadas a las condiciones de solvencia y cumplimiento de las normas de control y disciplina que deben observar las Entidades de Depósito». La obligación de comunicación que contempla el art. 12 está directamente vinculada, en efecto, a la política de solvencia de las Entidades de Crédito y, en consecuencia, no se produce extralimitación alguna, ni vulneración de la competencia que a la Generalidad le reserva el art. 10.1.4.º del E.A.C. (en sentido análogo, STC 178/1992). Más en concreto, la regulación que tal inciso contenía puede quedar incluida entre los aspectos ejecutivos encuadrables dentro de la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito a la cual se refiere la STC 178/1992 (fundamento jurídico 2.º, *in fine*).

FALLO

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

Ha decidido

1.º Tener por desistido al Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana del conflicto positivo de competencia núm. 960/87, planteado en relación con los arts. 9 y 11 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las entidades de depósito.

2.º Desestimar el conflicto de competencia núm. 965/87, promovido por la Generalidad de Cataluña, y, en su virtud, declarar que las disposiciones impugnadas no son contrarias al orden constitucional de distribución de competencias.

Voto particular que formula el Magistrado don Carlos Viver Pi-Sunyer a la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 960/87 y 965/87

Mi discrepancia con la Sentencia se refiere, fundamentalmente, a la inclusión, sin justificación suficiente, de los arts. 4, 5 y 6 de la Orden ministerial impugnada en la competencia estatal sobre bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 C.E.).

Siempre he compartido la tesis de que las exigencias unitarias del sistema económico justifican en este ámbito una mayor extensión de las competencias básicas estatales, permitiendo incluir en ellas actos de mera ejecución. También creo que el nuevo estatuto y la nueva posición institucional que la Ley 13/1994 atribuye al Banco de España ha producido cambios significativos en el contenido de las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, ninguno de estos dos datos puede convertirse en el punto de partida del razonamiento empleado en la tarea de determinar el alcance de los límites competenciales, ni menos aún puede convertirse en la premisa única y no matizada de ese razonamiento. El punto de partida debe ser la Constitución y los Estatutos de Autonomía que, en lo que aquí importa, atribuyen al Estado únicamente la competencia para establecer las bases sobre la materia en tanto que la Comunidad Autónoma actora tiene reservada no sólo la ejecución sino también el desarrollo legislativo. La

especial incidencia de lo básico en el ámbito económico y el nuevo estatuto del Banco de España pueden justificar la inclusión de actividades ejecutivas en lo básico pero no cabe olvidar que se trata de algo que debe interpretarse como una excepción al tenor literal del bloque de la constitucionalidad excepcional, que pugna con los criterios normalmente utilizados para definir lo básico y, en consecuencia, deben aportarse razones de peso suficientes para justificar esta excepción.

Pues bien, a mi entender, estas razones no concurren en las actividades de ejecución contempladas en los arts. 4, 5 y 6 de la Orden impugnada y menos aún se deducen de la argumentación contenida en la Sentencia.

La previsión de dejar a la libre decisión de las Entidades de depósito la determinación y publicación de las fechas de valoración de los cargos y abonos de sus cuentas (art. 4), así como las de las comisiones por operaciones o servicios (art. 5), puede considerarse básica y, de hecho, no ha sido cuestionada por la Generalidad de Cataluña. La cuestión a dilucidar se centra, pues, exclusivamente en lo que la Sentencia denomina el «control registral» previo de las referidas publicaciones, que los preceptos controvertidos atribuyen al Banco de España.

Pues bien, para encuadrar competencialmente esta actividad registral debe tenerse presente que, como señala el art. 6 de la Orden, ese control se limita a comprobar la claridad, concreción y comprensión de los datos relativos a las fechas de valoración y las tarifas de las comisiones que, por decisión básica estatal, libremente fijan las entidades de crédito. Se trata, pues, de una actividad reglada, que no entraña discrecionalidad alguna y que ningún dato permite suponer que tenga tan importante repercusión sobre la ordenación del crédito, banca y seguros como para merecer el calificativo de acto de ejecución básico. En consecuencia, a mi modo de ver, no es ni siquiera necesario recurrir a la competencia exclusiva en materia de defensa de los usuarios (art. 12.1.5 E.A.C.) para concluir que el control previo de las publicaciones corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo legislativo y ejecución en la materia de ordenación del crédito, lo cual no es obstáculo para que, como hemos reiterado en numerosas Sentencias (por todas, STC 243/1994, fundamento jurídico 6.º), el Estado pueda establecer un registro único que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad y pueda también a este fin fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar esa centralización, aunque deba aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción que efectúen las CC.AA. con competencias ejecutivas en la materia.

En la Sentencia, para declarar el carácter básico de estos actos de mera ejecución reglada, se alude de forma somera a cuatro argumentos: la incidencia en la política monetaria y crediticia general, el buen funcionamiento y la transparencia del sistema bancario, el carácter instrumental de la actividad y las funciones otorgadas al Banco de España, especialmente las de información, disciplina e inspección que sobre el sistema financiero corresponden al Banco de España, con cita del art. 7 de la Ley 13/1994.

Ninguno de estos argumentos son suficientes para producir la práctica abdicación de todas las competencias de la Comunidad Autónoma en un ámbito material en el que la Constitución y el Estatuto le atribuye, conviene recordarlo, competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 10.1.4 E.A.C.), además de la competencia exclusiva de defensa del consumidor y del usuario (art. 12.1.5 E.A.C.).

No alcanzo a comprender, y nada se razona en la Sentencia más allá de la mera afirmación, como la actividad reglada de registro y de

comprobación de la claridad, concreción y comprensibilidad de las publicaciones sobre fechas de valoración y tarifas de comisiones tiene una incidencia tan trascendente en la política monetaria y crediticia y el buen funcionamiento y transparencia del sistema bancario, como para que aquí pueda aplicarse la excepción de considerar básico una mera actividad de ejecución. En la Sentencia se citan las SSTC 135/1992, 178/1992 y 87/1993 como precedentes que habrían resuelto supuestos similares al presente. Sin embargo, basta una somera lectura de las mismas para advertir que la trascendencia de lo enjuiciado en ellas [fijación de porcentaje o coeficientes obligatorios sobre recursos ajenos depositados en las Cajas que éstas deben invertir en la adquisición de fondos públicos, orden de prioridades de esas inversiones obligatorias (...) -STC 135/1992 y 87/1993- o plazos para la enajenación de determinados activos, información sobre la concesión de créditos a partir de un determinado importe, autorización para distribución de resultados cuando las Entidades presenten determinado déficit (...) -STC 178/1992-] era cualitativamente diferente al supuesto aquí analizado. Se ha aplicado mecánicamente una doctrina a un caso que presentaba rasgos sustancialmente distintos.

Tampoco puedo compartir la tesis del carácter meramente instrumental de la actividad registral cuestionada. Salvo en algunos supuestos de actividades intraadministrativas, sólo en supuestos muy excepcionales puede admitirse que una actividad ejecutiva que produce efectos sobre terceros sea una actividad meramente instrumental que no requiere habilitación competencial puesto que sigue a la competencia básica y comparte con ella el carácter básico. Una aplicación de esta doctrina sin suficiente justificación y cautela puede desfigurar el sistema de distribución de competencias previsto en el bloque de la constitucionalidad y, en especial, puede producir graves efectos ablativos respecto de las competencias ejecutivas de lo básico atribuidas a las CC.AA., ya que una parte importante de las mismas tiene precisamente una función de ejecución instrumental de lo básico. El criterio de instrumentalidad no puede servir, sin más, para atraer a un ámbito competencial actividades pertenecientes a otro ente.

Por último, tampoco la simple referencia a las funciones de supervisión del Banco de España es argumento que resulte suficiente para justificar el carácter básico de la actividad registral controvertida. El recurso al argumento del nuevo estatuto del Banco de España como redefinidor del alcance de las competencias económicas debe aplicarse con suma cautela para no desvirtuar lo establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que la Ley 13/1994 que atribuye el nuevo estatuto al Banco de España distingue explícita y cuidadosamente entre los dos tipos de funciones que le otorga, la relativa a la política monetaria y la de supervisión de las entidades de crédito, y sólo respecto de la primera le reconoce autonomía frente al Gobierno considerándola parte de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales, en tanto que, según como proclama la Exposición de Motivos de la citada Ley, la función de supervisión se somete a las disposiciones reglamentarias del Gobierno. En definitiva, cuando se trata de la función relativa a la política monetaria la capacidad de modulación de los contenidos de las competencias estatales y autonómicas puede ser más incisiva, aunque no estará de más advertir que, precisamente por la importancia de esta repercusión, resulta exigible que ello se produzca mediante disposiciones de rango superior al de la simple Orden ministerial. Sin embargo, esta capacidad de modulación no puede predicarse de la función supervisora en la que el nuevo estatuto del Banco de España no ha tenido apenas incidencia y por ello el propio art. 7.4 de la Ley 13/1994, que la Sentencia cita como argumento, al atribuir al Banco de España las funciones de supervisión de las entidades de crédito establece, como no podía ser de otra forma, una cláusula de salvaguardia de las competencias au-

tonómicas en la materia. El nuevo estatuto del Banco de España no resuelve, pues, la cuestión. El problema continúa estando donde estaba planteado: determinar si la competencia de supervisión ejercida a través del «control registral» previsto en los artículos controvertidos es básica o no. A esta cuestión no le da respuesta la Sentencia.

A mi juicio, las actividades de ejecución reglada contempladas en los preceptos impugnados, como se desprende claramente del contenido del art. 6, podía encuadrarse en la competencia de defensa del usuario, el criterio hermenéutico basado en la contraposi-

ción título especial-título genérico tiene un valor muy relativo cuando el ámbito material de la competencia específica no puede incluirse totalmente y sin residuos en el ámbito de la competencia genérica. Así lo ha tenido que reconocer este Tribunal en múltiples ocasiones para no vaciar de contenido los denominados títulos genéricos. Pero, en cualquier caso, aun aceptando a efectos dialécticos que aquí están más directamente implicadas las competencias relativas a la materia de banca y entidades de crédito, en modo alguno la actividad controvertida podía estimarse incluida en las bases de la ordenación de esta materia.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 155/1996, de 9 de octubre

Conflicto positivo de competencia. Pérdida sobrevenida del objeto del conflicto.

Bases: Coeficiente de solvencia. Servicio de Reclamaciones. Banco de España.

Distribución de beneficios. Comisiones. Apertura de oficinas. Protección al consumidor.

A) Objeto

La sentencia resuelve conflictos positivos de competencia promovidos por la Generalidad Valenciana y la Generalidad de Cataluña en relación con los artículos 4, 5, 6, 9, 11 y 12 de la Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las entidades de depósito.

B) Antecedentes

La Generalidad Valenciana recurre la disposición mencionada por considerar que no se trata de una regulación de carácter básico, en la medida en que en la misma se regula el establecimiento en el Banco de España, de un Servicio de Reclamaciones, que tramitará un expediente con las alegaciones de los denunciantes y de las entidades de depósito, que en su caso se remitirá para su resolución al órgano competente. Igualmente se impugna la previsión de obligatoria puesta en conocimiento del Banco de España por las Entidades de Crédito, entre ellas las Cajas de Ahorros, de los resultados de cada ejercicio antes de anunciarse y hacerse efectivos los dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos, a cuyo reparto se establecen importantes restricciones.

La Comunidad recurrente argumenta, por lo que a la primera de las cuestiones se refiere, que se trata de meras competencias de ejecución, que corresponderán a la misma de conformidad con las competencias que en materia de ordenación de crédito, banca y seguros se le atribuyen por el Estatuto de Autonomía lo cual vendría además apoyado por razones de eficacia y economía administrativa, así como por las competencias que la citada Comunidad ostenta en materia de defensa de consumidores y usuarios.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, se indica que al reducirse las posibilidades de efectuar aplicaciones a cuenta, se produce un exceso en el ejercicio de la competencia estatal de fijación de coeficientes de solvencia en detrimento de las competencias autonómicas sobre Cooperativas de Crédito y sobre Cajas de Ahorros.

De igual modo la regulación de la obligación de comunicación del reparto ya mencionado al Banco de España supone también una invasión de las competencias autonómicas en materia de Cooperativas de Crédito y de Cajas de Ahorros.

Posteriormente y como consecuencia de cambios normativos producidos en la disposición impugnada, la Comunidad Valenciana solicitó que se la tuviera por desistida del conflicto.

Por su parte la Generalidad de Cataluña entiende que, en la medida en que conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña corresponden a la Comunidad Autónoma competencias sobre ordenación de crédito y banca, instituciones de crédito corporativo público y territorial y Cajas de Ahorros, defensa del consumidor y usuario así como sobre publicidad, se están invadiendo sus competencias en los citados ámbitos, en la medida en que se atribuye al Banco de España, por delegación, la posibilidad de establecer elementos básicos, de velar por los intereses de la clientela bancaria, de establecer el servicio de reclamaciones incluso para Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, así como de comunicar la apertura de oficinas en régimen de libertad.

La Abogacía del Estado entendió terminados los conflictos positivos de competencia acumulados, en consideración a que concurre la derogación expresa de la disposición que sirvió de presupuesto al planteamiento de los conflictos y la desaparición sobrevenida de la controversia competencial, si bien alguno de sus preceptos son regulados en disposiciones posteriores por razones de transparencia en la actuación

de las entidades financieras con incidencia directa en su solvencia, de modo que se considera que quedan así justificadas sin ningún reproche de constitucionalidad las referencias al Banco de España en cuanto supervisor de los mismos.

C) Fundamentos jurídicos

La derogación de la norma impugnada se produce en virtud de otra posterior que recoge sustancialmente los preceptos objeto de controversia, si bien esta última no ha sido en modo alguno recurrida.

La citada derogación no produce sin más la extinción sobrevenida del objeto del recurso, en la medida en que continúa existiendo controversia, máxime cuando en el caso que nos ocupa la reproducción en la misma disposición del contenido de los preceptos de la derogada permite sostener tal posición.

En relación al concepto de bases, referidas a las potestades ejecutivas, se declara que las mismas se han de identificar con efectivas decisiones de política económica que trasciendan el ámbito de la ordenación del crédito para incidir en el ámbito de la política monetaria y financiera. Igualmente se justifica la intervención, con el carácter de básica, del Banco de España en atención a su especialización técnica.

En relación con los concretos extremos controvertidos se reconoce como evidente que la regulación efectuada sobre fecha de valoración de cargos y abonos de las cuen-

tas activas y pasivas y de la fijación de tarifas de comisiones por operaciones y servicios incide de lleno en la cuenta de resultados, y por tanto en la ordenación del crédito. La citada regulación básica, con la finalidad de dotar de garantías al sistema, establece que los extremos citados, que serán autónomamente decididos por las entidades, sean comunicados al Banco de España, hechos públicos o redactados con claridad, todo ello en el marco del buen funcionamiento y la transparencia bancaria, más que en el de la protección al consumidor, por lo que se estima correcta la atribución competencial contenida en la norma al Banco de España, en atención a la comprobación y control de la actividad bancaria.

Por lo que respecta al servicio de reclamaciones, a salvo las competencias autonómicas sobre Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, se declara que la atribución del mismo al Banco de España es conforme con las potestades disciplinarias que a este corresponden y cuya constitucionalidad no ha sido recurrida. Del mismo modo la obligación de comunicación de apertura de oficinas aparece vinculada a la solvencia de la Entidad y por tanto en estrecha relación con las potestades de vigilancia del sistema financiero que también corresponden al Banco de España.

Por último en cuanto a la distribución de dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos ha de señalarse que la constitucionalidad de la intervención del Banco de España en la materia fue declarada al enjuiciar la normativa relativa a los coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

Sentencia 37/1997, de 27 de febrero.
Conflictos positivos de competencia. Real Decreto 1369/1987
por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica
(BOE 1 abril 1997)

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia núms. 456/1988 y 462/1988, acumulados; promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Ion Gurutz Echave y Aranzábal, y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, en relación, el primero, con la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica y, el segundo, con los arts. 1 y 2.2 y la Disposición adicional del mismo Real Decreto. Ha comparecido el Letrado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 15 de marzo de 1988, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Letrado don Ion Gurutz Echave y Aranzábal, en nombre del Gobierno Vasco, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

2. Los términos del conflicto, según resulta de la demanda y documentación adjunta, se resumen en lo siguiente:

El escrito del Gobierno Vasco se inicia con una exposición de los antecedentes normativos en el ámbito de la compensación bancaria en la que se destaca que: a) Las instituciones y organizaciones de compensación bancaria son asociaciones creadas por los Bancos y Cajas de Ahorro; b) por razón de la relevancia de las operaciones bancarias y en uso de su facultad de ordenación del crédito y la banca, la Administración ha intervenido en tales sistemas compensatorios, no imponiendo el establecimiento de estas instituciones y organizaciones, sino tutelando su existencia, y c) por tanto, las funciones atribuidas al Banco de España en relación a la autorización de instituciones similares a las Cámaras de Compensación (oficiales y privadas), procedimientos, organizaciones o servicios compensadores lo son en razón de las funciones de ordenación del crédito y la banca que competen al Estado.

El escrito se centra, a continuación en el examen del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, señalando, en primer lugar, que su publicación obedece a una primera causa: De un lado, a la necesidad de poner al día la normativa que regula las instituciones y organizaciones de compensación bancaria. Necesidad que deriva no tanto de la presunta obsolescencia de las normas reguladoras de las Cámaras de Compensación cuanto de un desarrollo tecnológico que permite sustituir la presentación material, para su compensación, de efectos mercantiles en un lugar concreto (la

sede de la Cámara) por la transmisión de información en forma de registros magnéticos. Así, los «procedimientos, organizaciones o servicios» de compensación diferentes de las Cámaras y previstos con carácter residual en el segundo párrafo del art. 2 de la Orden de 2 de febrero de 1949 tienden a convertirse en los protagonistas de las operaciones compensatorias. Esta tendencia impone una reforma de la regulación normativa de la compensación bancaria que pasa por reconocerla expresamente e, incluso, anticiparse a su real implantación, como pretende hacer, precisamente, el Real Decreto 1369/1987.

De otro, el art. 2.2 del Real Decreto determina la posibilidad de compensar a través del Sistema Nacional de Compensación Electrónica las letras de cambio, pagarés y cheques que presenten las entidades miembro, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/1985, Cambiaria y del Cheque, regulando en su art. 6 las cuestiones relativas a la declaración en la que se deniegue el pago de aquellos documentos presentados a compensación en el Sistema Nacional, de conformidad con lo previsto en los arts. 51 y 146 c) de la citada Ley 19/1985. La declaración de impago de una letra, cheque o pagaré -continúa el escrito- efectuada por la Cámara de Compensación (o el Sistema Nacional) produce los mismos efectos que el protesto notarial (evita el perjuicio del título) y constituye una de las grandes innovaciones que introduce la Ley Cambiaria y del Cheque. Para posibilitar este «protesto alternativo», la Disposición final primera de la Ley 19/1985 determina que «reglamentariamente se regularán las Cámaras o sistemas de compensación y la forma en que habrán de presentarse en ellos las letras de cambio». El Real Decreto 1369/1987 tiene también su origen en este mandato legal.

El Real Decreto crea y regula un sistema de compensación electrónica cuyo ámbito geográfico se extiende a todo el territorio del Estado y con arreglo al cual se compensarán mediante procedimientos electrónicos todos aquellos documentos, medios de pago y transmisiones de fondos que presenten al mismo las entidades miembro. En línea con la tradición normativa en la materia, la pertenencia al Sistema es voluntaria (art. 3), permaneciendo simultáneamente en activo las Cámaras de Compensación (oficiales y privadas), así como los procedimientos y sistemas que, voluntariamente, convengan las entidades financieras para compensar medios de pago entre sí (Disposición adicional). No obstante -y esto es una novedad- el Sistema pierde la consideración de Asociación de Bancos para convertirse en una organización creada, regulada, administrada y gestionada por el Estado, a través del Banco de España.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 1.2, en relación con la Disposición final, es esencial a la inteligencia de esta norma comprobar que los efectos para el ejercicio de las acciones cambiarias previstas en los arts. 51 y 146 c) de la Ley 19/1985 sólo se producirán respecto de aquellos documentos que se presenten a compensación a través del Sistema Nacional. La presentación en una Cámara de Compensación o institución similar producirá únicamente efectos entre las entidades de crédito asociadas, pero no

respecto de los créditos a que responden aquellos documentos, exigiéndose, por tanto, para evitar su perjuicio, levantar el oportuno protesto notarial.

De esta forma, continúa el Gobierno Vasco, puede concluirse que el panorama de las organizaciones de compensación bancaria queda definido por: a) Las Asociaciones constituidas por entidades de crédito para compensación de medios de pago (Cámaras de Compensación Bancaria, instituciones similares y otros sistemas), y b) el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, organismo dependiente del Estado, a través del Banco de España. Ambos tipos de instituciones cumplen la función de organismos compensadores de medios de pago, pero sólo la compensación a través del Sistema Nacional produce los efectos previstos en la Ley 19/1965 respecto de su presentación al pago y del ejercicio de las acciones cambiarias.

El Gobierno Vasco se detiene, a continuación, en el análisis de la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, objeto de conflicto. En dicha Disposición se declara que las actuales Cámaras de Compensación podrán seguir desarrollando sus funciones habituales de acuerdo con la normativa específica que les sea de aplicación. Se dispone, asimismo, que podrán compensarse en el Sistema Nacional los documentos, medios de pago o transmisión de fondos apoyados en soporte electrónico para cuya compensación existan normas en el Sistema Nacional, sin perjuicio de que dos o más entidades convengan de forma voluntaria en definir un sistema para compensar entre sí medios de pago. Esta posibilidad, a juicio del Gobierno Vasco, deriva tanto de lo que resulta de los arts. 1.195 a 1.202 del Código Civil como de los principios de autonomía de la voluntad y libre pacto, base de la compensación voluntaria.

Sin embargo, en el inciso final de la Disposición se establece que «tanto la modificación del presente ámbito de actuación de las Cámaras hoy existentes como los Convenios entre entidades para crear sistemas de compensación electrónica diferentes del nacional quedarán sometidos a la previa autorización del Banco de España». Para el Gobierno Vasco, la función de autorización se enmarca claramente en la actividad administrativa de ordenación del crédito y la banca, al hacer referencia a una función de tutela sobre la articulación operativa de sistemas electrónicos que posibiliten la compensación, tratándose de un aspecto instrumental que en nada afecta a la legislación civil y mercantil, que, en cuanto tal, no precisa de tutela administrativa alguna; lo que, en su caso, integrará la legislación civil y mercantil será la regulación del instituto jurídico de la compensación, pero en ningún caso la exigencia de intervención administrativa prevista en la Disposición adicional.

El escrito del Gobierno Vasco se detiene, a continuación, en el examen del reparto competencial operado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco en esta materia. Se alega, en esta línea, que la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases de la ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11) y, en concordancia, el Estatuto atribuye al País Vasco, desde una óptica institucional, la competencia exclusiva sobre instituciones de crédito corporativo, público y territorial, y Cajas de Ahorro en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banca dicte el Estado y de la política monetaria general (art. 10.26), y, también, conforme al art. 11.2 a) E.A.P.V., desde la óptica de la actividad, el desarrollo legislativo y la ejecución en su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalen, en materia de ordenación del crédito y la banca.

Es evidente, para el Gobierno Vasco, que la Constitución ha querido dar una presencia activa a las Comunidades Autónomas en la or-

denación del crédito y la banca, reservando, en consecuencia, exclusivamente al Estado la determinación de las bases en esta materia; presencia que deberá concretarse en cada Estatuto, como así se ha hecho en los arts. 10.26 y 11.2 a) E.A.P.V. al dotar al País Vasco de competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases.

Con independencia de cuál pueda llegar a ser el alcance de tales bases (teniendo en cuenta, además, el posible entrecruzamiento de otros títulos competenciales reservados al Estado, como pueda ser el contenido en el art. 149.1.13 C.E.), no pueden llegar a negar con carácter general la posibilidad de su desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma del País Vasco, es decir, la posibilidad de que por esta Comunidad se dicten normas disciplinadoras en la materia. (STC 1/1982).

Pero, continúa el Gobierno Vasco, la competencia asumida por el País Vasco incluye la ejecución tanto de las normas básicas establecidas por el Gobierno como de las normas dictadas en desarrollo de aquéllas por la propia Comunidad Autónoma. Y es en este campo de la ejecución en el que se inscribe la función autorizadora de los Convenios que la Disposición adicional atribuye al Banco de España. Reconoce el Gobierno Vasco que este Tribunal ha declarado en varias ocasiones que la competencia estatal de fijación de bases puede incluir, en ocasiones, actividades de ejecución. Pero esta posibilidad ha de entenderse de forma sumamente limitada y restrictiva por cuanto supone una alteración radical del reparto competencial existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ha de venir motivado necesariamente por tratarse de la única manera de garantizar la conclusión de los intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito y la banca. Y, a juicio del Gobierno Vasco, no se alcanza a ver en qué medida la función autorizadora reservada al Banco de España supone el ejercicio de decisión alguna que afecte directamente a la política económica general, financiera o monetaria. Antes al contrario, la autorización previa no tiene otro objeto que tutelar la correcta actuación de las entidades parte en el Convenio a fin de comprobar la adecuación del mismo a la normativa que pudiera resultar de aplicación, habida cuenta de que la decisión de crear un sistema propio de compensación entre dos o más entidades de crédito permanece en el ámbito de la autonomía de la voluntad, cuyo límite, en el caso que nos ocupa, se encuentra en no incidir en las funciones que la normativa reserve ya al Sistema Nacional de Compensación Electrónica, ya al resto de instituciones de compensación bancaria. Tales comprobaciones constituyen el exclusivo objeto de la autorización previa. El contraste formal y material de legalidad que se produce entre un proyecto concreto de Convenio y la norma de referencia no puede tener el carácter de base material del sector de ordenación bancaria.

Estamos, así, ante un nuevo ejemplo que demuestra la necesidad de adaptar las funciones del Banco de España al sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Por último, alega el Gobierno Vasco que no puede sostenerse, como hizo el Gobierno en contestación a su requerimiento previo, que la intervención del Banco de España constituye una necesidad técnica de la funcionalidad del Sistema Nacional; y ello porque técnicamente en nada puede afectar al Sistema Nacional un sistema particular de determinadas entidades, pues se trata de sistemas paralelos sin conexión entre sí, a no ser que los organizados voluntariamente pretendan integrarse en el nacional, integración que deberá realizarse en las condiciones que determine el Banco de España.

En consecuencia, para el Gobierno Vasco, ha de concluirse

que la competencia para autorizar con carácter previo los Convenios entre entidades de crédito radicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco constituye una competencia de ejecución cuyo ejercicio corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por ello, se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y, consiguientemente, se declare que es de la titularidad de esta Comunidad Autónoma la competencia controvertida.

3. Por providencia de 6 de abril de 1988, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado al Gobierno, por conducto de su Presidente, de la demanda y documentos adjuntos al objeto de que aportara, en el plazo de veinte días y por medio de representación procesal, cuantas alegaciones y documentos estimara pertinentes. Asimismo, se acordó dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente por si ante ella estuviere impugnado o se impugnare el Real Decreto 1369/1987, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco, para general conocimiento.

4. Con fecha 15 de marzo de 1988, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que los arts. 1 y 2.2 y la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El art. 1 establece que «1. Se crea en el Banco de España el Sistema Nacional de Compensación Electrónica (en adelante, Sistema Nacional), a través del cual se llevará a cabo la compensación de documentos, medios de pago y transmisiones de fondos que, mediante sistemas y procedimientos electrónicos, presenten al mismo las entidades miembros. El ámbito geográfico del Sistema Nacional se extiende a todo el territorio del Estado. 2. A través del Sistema Nacional se llevará a cabo la compensación de las letras de cambio, pagarés y cheques que presentan al mismo las entidades miembros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/1985, de 16 de julio, Cambiaria y del Cheque. 3. Las normas que se dicten en desarrollo del presente Real Decreto contendrán la enumeración de los demás documentos, medios de pago o transmisión de fondos, que puedan ser objeto de compensación en el Sistema Nacional».

El art. 2.2 dispone que «En el desempeño de las funciones mencionadas en el número anterior, el Banco de España contará con el asesoramiento de una Comisión presidida por un representante del mismo, designado por su Consejo Ejecutivo, y constituida por cuatro representantes designados por el Consejo Superior Bancario, un representante designado por el Instituto de Crédito Oficial, dos representantes designados por la Confederación Española de Cajas de Ahorros y un representante designado por la Caja Postal de Ahorros. En el caso de que el volumen de documentos, medios de pago o transmisiones de fondos presentados al sistema por las cooperativas de crédito llegue a superar el 2 por 100 del total, podrá formar parte de la mencionada Comisión un representante de las mismas designado en la forma que se determine en las normas de desarrollo de este Real Decreto».

Por fin, la Disposición adicional afirma que «A la entrada en vigor del presente Real Decreto, las actuales Cámaras de Compensación, ya sean éstas oficiales o privadas, podrán seguir desarrollando sus funciones habituales de acuerdo con la normativa específica que les es aplicable. Igualmente, y a partir de la misma fecha, los documentos, medios de pago o transmisión de fondos apoyados en soporte electrónico, para cuya compensación existan normas del Sistema Nacional, se compensarán en éste, todo ello sin perjuicio de que dos o más entidades convengan de forma voluntaria en definir un sistema para compensar entre sí medios de pago. Tanto la modificación del presente ámbito de actuación de las Cámaras hoy existentes como los Convenios entre entidades para crear sistemas de compensación electrónica diferentes del nacional, quedarán sometidos a la previa autorización del Banco de España.»

5. Los términos del conflicto, según resulta de la demanda y documentación adjunta, se resumen en lo siguiente:

El Consejo Ejecutivo tras referirse a los avatares previos al presente procedimiento, detenerse en el análisis de la figura de la compensación de créditos y detallar el ámbito material y el marco competencial del conflicto suscitado, se centra en el examen de los preceptos impugnados. Así, en su opinión, el art. 1 del Real Decreto 1369/1987 debe reputarse inconstitucional en la medida en que, reforzado por la Disposición adicional, estructura un sistema de compensación única y centralizado, excluyente —en el plazo que determine el Ministerio de Economía y Hacienda— de los sistemas de compensación existentes a través de Cámaras de Compensación de alcance territorial, so capa de la complejidad técnica del sistema. Con ello se desconocen las competencias de la Generalidad sobre ordenación del crédito, banca y seguros y sobre Cajas de Ahorro, sin que el Estado pueda aducir un título competencial que le autorice para esta invasión de competencias. No puede serlo el título de la legislación mercantil, pues la norma impugnada no incide en cuestiones mercantiles, sino en un aspecto organizativo y, por tanto, administrativo de la actividad bancaria. Tampoco lo es la competencia para establecer las bases de la ordenación bancaria; la facultad para regular las bases no significa que el Estado pueda recabar para sí todos los aspectos de la legislación bancaria ni de su ejecución. En este sentido, recuerda el Consejo Ejecutivo que la jurisprudencia constitucional no ha perdido ocasión de pronunciarse en pro de la diversidad y en contra de uniformismos innecesarios; de acuerdo con ella, lo que se persigue es que las bases «tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación», porque con ellas se proporciona al sistema normativo un denominador común a partir del cual cada Comunidad podrá desarrollar sus propias competencias (STC de 28 de abril de 1983). Además, el establecimiento de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia autonómica (SSTC 1/1982 y 5/1982).

Alega, a continuación, el Consejo Ejecutivo que la atribución de competencias exclusivas en favor de un organismo estatal —lo que se consigue por la vía subrepticia de declarar sujeta al sistema estatal no la actividad en sí misma, sino la utilización para esta actividad de un medio técnico generalizado— no viene justificada ni por la política económica general ni por la política monetaria. En opinión del Consejo Ejecutivo, no puede desconocerse que la compensación es un elemento complementario de la actividad bancaria, un mecanismo de simplificación para el cumplimiento de obligaciones que en ningún caso puede considerarse pilar de la política monetaria, pues no afecta ni a la solvencia de las entidades ni al volumen de los medios de pago, sino que es una consecuencia de éstos y de otras medidas de política monetaria que el Estado haya podido arbitrar. Tampoco la unidad económica nacio-

nal puede alegarse como título unificador de competencias, pues la propia existencia durante décadas de Cámaras de Compensación territoriales demuestra que nunca ha peligrado la unidad económica por causa de esa pluralidad.

El Consejo Ejecutivo no discute, en cambio, la conveniencia de crear un sistema de compensación nacional, de forma que no elimine otros sistemas, sino que los aglutine y complemente, a modo de clave de bóveda de la actuación de otras entidades. A tal fin se encaminaba la propuesta de la Generalidad incorporada al requerimiento previo dirigido al Gobierno de agregar un apartado 4 al art. 1.

En relación con el art. 2.2 del Real Decreto 1369/1987, se alega que el mismo muestra la escasa sensibilidad del Gobierno respecto del hecho autonómico. Cuando en su contestación al requerimiento manifiesta que la Comisión Asesora no es un órgano de coordinación, el Gobierno sólo puede asentar tal afirmación en la premisa de haber hecho tabla rasa de las competencias autonómicas. Por tal motivo, desde el momento en que el Gobierno está obligado a respetar las competencias autonómicas sobre las Cámaras y los sistemas de compensación de ámbito territorial, igualmente está obligado a reconocer la presencia de las Comunidades Autónomas en un órgano que lógicamente ha de coordinar la actuación de tales sistemas territoriales en el seno del Sistema Nacional.

Por último, la Disposición adicional del Real Decreto sería inconstitucional por cuanto: a) Obliga a que toda compensación sobre soporte electrónico se centralice en el Banco de España, cuando es evidente que no existe título alguno en la Constitución que permita atribuir los sistemas electrónicos a la competencia exclusiva del Estado y que el puro carácter instrumental de ese soporte hace imposible que esté determinando por sí mismo competencia alguna; b) condena a la desaparición a las actuales Cámaras de Compensación, siguiendo una política de vaciado de competencias autonómicas consistente no en negar tales competencias, sino en suprimir las instituciones sobre las que se ejercen; c) reserva exclusivamente al Banco de España la facultad de autorizar la modificación del ámbito de actuación de las Cámaras existentes y de aprobar los Convenios entre entidades para crear sistemas de compensación electrónica distintos del nacional, desconociendo y vulnerando así las facultades de ejecución que corresponden a la Generalidad en materia de ordenación bancaria (art. 10.1.4 E.A.C.). Facultades cuyo ejercicio no impediría facilitar cuanta información fuera precisa al Banco de España o a cualquier órgano de la Administración del Estado en relación con las actividades llevadas a cabo por la Generalidad.

En consecuencia, el Consejo Ejecutivo interesa de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y se declaren inaplicables en su territorio los preceptos impugnados.

6. Por providencia de 6 de abril de 1988, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que aportara, en el plazo de veinte días y por medio de representación procesal, cuantas alegaciones y documentos estimara pertinentes. Asimismo, se acordó dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente por si ante ella estuviere impugnado o se impugnare el Real Decreto 1369/1987, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

7. Mediante providencia de 18 de abril de 1988, la Sección acordó incorporar a las actuaciones el escrito remitido por el Abogado del Estado con fecha del día 11 anterior y dar traslado del mismo a las partes personadas en el conflicto positivo de competencia núm. 456/88 para que en el plazo común de diez días expusieran lo que tuvieran por conveniente en relación con la acumulación de ambos procesos, interesada en el referido escrito por el Abogado del Estado.

8. Evacuadas las alegaciones de las partes, el Pleno del Tribunal, por Auto de 24 de mayo de 1988, acordó acumular los conflictos positivos de competencia núms. 456/88 y 462/88 y conceder plazo de veinte días al Abogado del Estado para que presentara sus alegaciones.

9. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en este Tribunal el 23 de junio de 1988. Tras una serie de consideraciones referidas a la naturaleza de la compensación de créditos, se centra en la identificación de los títulos competenciales que habilitan al Estado para dictar la regulación combatida. A su juicio, el Real Decreto 1369/1987 se sitúa en el ámbito de la competencia prevista en el art. 149.1.6 C.E. Esta ubicación resulta de un sencillo análisis de la condición de los sujetos y del objeto del tráfico sobre el que se proyecta la regulación y no se ve desvirtuada ni por el mayor o menor grado de autonomía de la voluntad ni por el supuesto carácter asociativo de las Cámaras de Compensación. Aquella atañe sólo al contenido de la regulación y no al sector competencial ni a la disciplina jurídica de la institución; de otro lado, ni las Cámaras son asociaciones en sentido propio ni su supuesta condición asociativa es incompatible con la regulación mercantil, del mismo modo que las ferias y mercados, siendo lugares de reunión, no pierden su carácter mercantil por ser manifestaciones del derecho de reunión. De otro lado, y al margen de la naturaleza mercantil de la institución, las dos demandas vienen a reconocer la significación básica de una norma que regule un sistema nacional de compensación, siquiera se cuestione su alcance, y, además, en la del Gobierno Vasco se admite la necesidad de poner al día la normativa que regula las instituciones de compensación, debiendo observarse que no se ha suscitado ninguna controversia competencial en relación con la normativa precedente.

Examinando ya los concretos preceptos impugnados, alega el Abogado del Estado que el art. 1 se califica de inconstitucional «en la medida en que, reforzado por la Disposición adicional, estructura un sistema de compensación única y centralizado». A su juicio, esa expresión demuestra que la impugnación no se ha basado tanto en el texto del precepto cuanto en el contexto de todo el Real Decreto y en el significado relacional que alcanza mediante la interpretación conjunta de sus normas. En realidad, el art. 1 crea una forma de mercado que llama «Sistema Nacional de Compensación Electrónica» con la finalidad de llevar a cabo la compensación de documentos, medios de pago y transmisiones de fondos, definiendo también su ámbito geográfico. Para el Abogado del Estado, es difícil inferir de este precepto una invasión competencial. La creación de mercados, lugares de contratación o mercados singulares de carácter mercantil ha de ser competencia del Estado, no ya por constituir un elemento disciplinario y configurador de relaciones mercantiles, sino en consideración al carácter y ámbito del mercado, que se diseña como un mercado nacional.

La propia Generalidad, continúa el escrito de alegaciones, dice no discutir la conveniencia de crear un sistema de compensación nacional, aunque sólo en la medida en que «no elimine otros sistemas, sino que los aglutine y complemente, a modo de clave de bóveda de la actuación de otras entidades». Para el Abogado del Estado, esta consideración parece trasladar mecánicamente

una idea -sistema y subsistemas- que puede no responder a las necesidades y exigencias concretas de la institución regulada. Ha de pensarse que la compensación mercantil representa una forma de extinción de las obligaciones basada en un elemento de reciprocidad de crédito y deuda; por ello, la configuración del conjunto es definitoria, necesariamente, de unos resultados distintos, pues la relación de reciprocidad será también diferente según cuál sea el ámbito del mercado y de los sujetos que en él intervienen. La compensación electrónica no es una suerte de actuación de tipo asistencial que tolere fácilmente una forma de gradación, una acción central y unas acciones territoriales que desarrollen la primera. La compensación es un mecanismo preciso y concreto que de producirse en un ámbito no alcanza repercusión en otro. Si antes existían diversas Cámaras ello era debido a las particularidades mecánicas u operativas del sistema de compensación, basado en la presentación material de los medios de pago y en la realización efectiva de los movimientos de fondos. En un sistema basado en el soporte electrónico, por el contrario, se obtiene un altísimo grado de rapidez, siempre que existan unos esquemas organizativos simples y dinámicos, sometidos a una disciplina común.

En relación con el art. 2 del Real Decreto, sostiene el Abogado del Estado que frente al carácter coordinador de la Comisión ha de destacarse su configuración positiva como órgano de asesoramiento del Banco de España, respondiendo su composición al propósito de integrar miembros de los intereses afectados, bancos y Cajas de Ahorro, todo ello de acuerdo con una cierta tradición de autoadministración.

Por lo que se refiere a la Disposición adicional, entiende el Abogado del Estado que resulta contradictorio que el Gobierno Vasco impugne las previsiones en ella contenidas en punto a la autorización de sistemas distintos del nacional y, en cambio, admita la necesidad de que exista un Sistema Nacional de Compensación. En su opinión, es absolutamente natural y coherente con un sistema el que aspire a comprender la totalidad de las operaciones que hayan de integrarlo. La objeción formulada viene a negar, en último término, la idea de sistema que se dice compartir. En contestación a la Generalidad de Cataluña, se afirma en el escrito de alegaciones que su objeción de que no puede fundarse en un elemento instrumental como es el soporte electrónico una competencia exclusiva del Estado no repara en el hecho de que el aspecto puramente técnico es el materialmente definitorio del sistema, cuyo objeto son las relaciones mercantiles. La competencia estatal no se funda en la electrónica, sino en el carácter mercantil de las relaciones que la electrónica refleja.

Del mismo modo, finaliza el escrito de alegaciones, tampoco ha de reconocerse en las Cámaras hoy existentes una especie de garantía institucional de permanencia que obligue a prescindir de métodos generalizados ya en otros países. Además de que esas Cámaras son instituciones sin ninguna conexión con las competencias autonómicas, no puede dejar de observarse que su desaparición de hecho -pronosticada por la Generalidad- no derivaría del Real Decreto, sino de las ventajas comparativas del sistema que éste introduce.

Por lo expuesto, se interesa del Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria por la que se declare que corresponde al Estado la controversia controvertida.

10. Por providencia de 25 de febrero de 1997, se señaló para deliberación y votación de los presentes conflictos positivos de competencia el día 27 del mismo mes y año.

1. El presente conflicto ha sido suscitado en relación con los arts. 1 y 2.2 y la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sostiene que el art. 1 es inconstitucional, por invasión de competencias, en la medida en que, reforzado por la Disposición adicional, «estructura un sistema de compensación único y centralizado, excluyente en el plazo que determina el Ministro de Economía y Hacienda de los sistemas de compensación existentes a través de Cámaras de Compensación de alcance territorial»; a su juicio, se desconocen así las competencias de la Generalidad sobre ordenación del crédito, banca y seguros, sin que el Estado pueda aducir un título competencial que le autorice para la instauración de un sistema con estas características. Por su parte, el art. 2.2 tampoco respetaría las competencias autonómicas sobre las Cámaras y los sistemas de compensación de ámbito territorial, pues no se da cabida a las Comunidades Autónomas en la administración y gestión del Sistema Nacional, en cuyo seno es preciso coordinar la actuación de los sistemas territoriales. Por último, la Disposición adicional es objeto de impugnación tanto por parte de la Generalidad como por el Gobierno Vasco, aunque éste sólo se centra en su inciso final. Entiende el Consejo Ejecutivo que aquella Disposición incurre en inconstitucionalidad por cuanto impone que toda compensación electrónica se centralice en el Banco de España, cuando es evidente que no existe título competencial que permita atribuir los sistemas electrónicos a la competencia exclusiva del Estado, además, condena a la desaparición a las Cámaras de Compensación y reserva al Banco de España la facultad de autorizar la modificación del ámbito de actuación de las Cámaras existentes y de aprobar los Convenios entre entidades para crear sistemas distintos del nacional, con lo que se vulneran las facultades de ejecución que corresponden a la Generalidad en materia de ordenación bancaria. El Gobierno Vasco, por su parte, alega que la previsión contenida en el inciso final de la Disposición (autorización del Banco de España de los Convenios entre entidades para crear sistemas de compensación electrónica) se enmarca claramente en la actividad administrativa de ordenación del crédito y la banca, pues hace referencia a una función de tutela sobre la articulación operativa de sistemas electrónicos, lo que constituye un aspecto instrumental que en nada afecta a la legislación civil y mercantil.

A todo lo anterior opone el Abogado del Estado que el Real Decreto 1369/1987 se sitúa en el ámbito de la competencia sobre legislación mercantil prevista en el art. 149.1.6 C.E., ya que, aun «siendo in cuestionable la finalidad básica de estos preceptos en ordenar la economía y dentro de ella el aspecto principalísimo de la ordenación bancaria, no puede dudarse del carácter mercantil de las relaciones que ordenan». Concretamente, en relación con el art. 1 sostiene que la creación de mercados, lugares de contratación o mercados singulares de carácter mercantil ha de ser competencia del Estado, no ya por constituir un elemento disciplinario y configurador de relaciones mercantiles, sino en consideración al carácter y ámbito del mercado, que se diseña como un mercado nacional. El art. 2, por su parte, dispone la existencia de una Comisión de asesoramiento del Banco de España cuya composición responde al propósito de integrar a representantes de los intereses afectados, de acuerdo con una cierta tradición de autoadministración. Por último, sostiene el Abogado del Estado que no tiene sentido que el Gobierno Vasco admita la conveniencia de crear un Sistema Nacional y discuta, al tiempo, las previsiones establecidas para la autorización de otros sistemas, pues es perfectamente natural que un sistema aspire a comprender la totalidad de las operaciones que hayan de integrarlo. De otro lado, y en contestación a las objeciones de la Generalidad, alega el Abogado

del Estado que la competencia del Estado no se funda en la electrónica, sino en el carácter mercantil de las operaciones que la electrónica refleja.

2. Así planteado el conflicto, es claro que para resolverlo lo primero que debemos dilucidar es la materia competencia a la que pertenecen los preceptos controvertidos. Estos artículos, cuyo tenor literal se ha reproducido en el antecedente 4.º de esta Sentencia, se limitan: a) a crear en el Banco de España el «Sistema Nacional de Compensación Electrónica» y a precisar sus funciones y el ámbito geográfico en el que éstas se ejercerán (art. 1); b) a crear y determinar la composición de una Comisión encargada de asesorar al Banco de España en el desempeño de sus funciones de administración y gestión del referido Sistema Nacional de Compensación (art. 2.2); y c) a declarar la pervivencia de las Cámaras de Compensación, oficiales y privadas, aunque precisa que los documentos para cuya compensación electrónica existen normas del Sistema Nacional se compensarán en éste; prevé igualmente la posibilidad de que dos o más entidades convengan de forma voluntaria la constitución de un sistema de compensación, sometiendo a la autorización del Banco de España tanto la modificación del ámbito de actuación de las Cámaras hoy existentes como la celebración de los mentados Convenios cuando creen sistemas de compensación electrónica (Disposición adicional).

En las ya numerosas ocasiones en las que este Tribunal ha tenido que precisar los límites entre la competencia sobre legislación mercantil y otras materias afines o colindantes, lo primero que ha destacado es la dificultad que esta operación entraña en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado, en las que la actividad mercantil aparece disciplinada por un conjunto de normas en donde se mezclan de forma inextricable el Derecho Público y el Derecho Privado, dentro del que hay que situar el Derecho Mercantil (STC 37/1981). Con todo, desde esta temprana Sentencia se han ido perfilando unos criterios de delimitación competencial a cuya luz podemos resolver el presente conflicto.

En efecto, desde la Sentencia citada el Tribunal ha delimitado el alcance de la legislación contractual, civil y mercantil, en relación con otras materias competenciales como el comercio interior, la defensa de consumidores y usuarios (SSTC 71/1982, 88/1986, 61/1991), los Centros de Contratación de Mercancías (STC 37/1981), la ordenación de los seguros (STC 86/1989) y las cooperativas (STC 72/1983). El punto de partida argumental de todas las resoluciones ha sido siempre el de la distinción cuidadosa entre, de un lado, lo que es regulación de las relaciones *inter privados* y, de otro lado, la regulación de la intervención de los poderes públicos en estas relaciones contractuales —mediante, por ejemplo, actividades de policía administrativa (STC 71/1982, fundamento jurídico 16) o de establecimiento de servicios de vigilancia, inspección o régimen disciplinario (STC 62/1991, fundamento jurídico 4.º)—. El primer tipo de regulaciones se ha encuadrado en la materia de legislación civil o mercantil —afirmando que «sólo las reglas de Derecho Privado quedarán comprendidas en la reserva al Estado de la legislación mercantil» (SSTC 37/1981, 14/1986) e incluyendo en ellas el establecimiento de las condiciones generales de contratación, las modalidades de contratos (STC 71/1982), la delimitación de su contenido típico (STC 37/1981), de los derechos y obligaciones en el marco de relaciones contractuales privadas (SSTC 88/1986, 62/1991), la forma en la que nacen y se extinguen los derechos y las obligaciones de los empresarios (SSTC 37/1981, 88/1986) o las condiciones de validez de los contratos privados (STC 62/1991)—, en tanto que las actividades públicas del segundo grupo se han incluido en las materias de comercio, defensa de los consumidores, seguros o cooperativas.

Así, por ejemplo, en la reciente STC 96/1996, con cita de la STC

37/1981, se hace la distinción entre las normas que disciplinan el contrato de arrendamiento financiero, que, por incluir «la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales», deben encuadrarse en la materia de legislación mercantil, y las normas que regulan las sociedades de arrendamiento financiero y en especial las que contienen habilitaciones a favor del Gobierno de la Nación para intervenir en este ámbito, que se integran en la materia de ordenación del crédito y la banca. Más concretamente, frente a las alegaciones del Abogado del Estado, debe recordarse que este Tribunal ha distinguido siempre, a efectos de calificación competencial, entre la competencia sobre legislación mercantil y la relativa a la creación y ordenación de los mercados y lugares de contratación en los que se lleva a cabo el tráfico mercantil mediante contratación sometida a este tipo de legislación (por todas, STC 88/1986, fundamento jurídico 8. b)).

3. Aplicando estas premisas a los preceptos aquí enjuiciados debe concluirse que la materia más directamente implicada es la de ordenación del crédito y la banca. Es cierto que el art. 1 del Real Decreto 1360/1987, al crear en el Banco de España el Sistema Nacional de Compensación Electrónica y atribuirle la función de compensación de documentos, medios de pago y transmisiones de fondos que presenten al mismo las entidades de crédito miembros del Sistema, está estableciendo una forma de extinción de las obligaciones cuya regulación corresponde a la legislación mercantil. Sin embargo, este precepto se limita a aplicar, sin innovar, las previsiones contenidas en la citada legislación y lo hace precisamente cumpliendo un mandato explícito en ella contenido y mediante el establecimiento de una estructura administrativa destinada a permitir una intervención de los poderes públicos en el tráfico interbancario facilitando y tutelando las relaciones de intercambio. En este precepto no se regula la relación de compensación *inter privados*, sino que tiene como único objeto la creación de un organismo a través del cual las entidades de crédito van a poder llevar a cabo la compensación siguiendo, por supuesto, lo establecido en la legislación mercantil vigente.

En efecto, aunque el objeto último sobre el que recae la actuación del Sistema Nacional de Compensación Interbancaria es la actividad de compensación interbancaria, lo cierto es que su creación no supone regulación del instituto jurídico privado de la compensación, no se introduce innovación alguna «en el seno de los derechos y obligaciones definidos en el marco de las relaciones contractuales privadas» (STC 62/1991, fundamento jurídico 4.º), no se establecen condiciones generales de contratación o modalidades de contrato (STC 71/1982, fundamento jurídico 14), ni se prevén nuevas obligaciones, ni nuevos efectos jurídicos relativos a la extinción de las mismas. Por ejemplo, respecto de las letras de cambio, cheques y pagarés —que son los documentos que en un primer momento se convirtieron en objeto de compensación del nuevo Sistema Nacional—, la previsión de la compensación como forma de extinción de las obligaciones, sus efectos y los rasgos fundamentales de la forma en la que ésta debía producirse se hallaban establecidos en la Ley 19/1985, de 16 de julio, Cambiaria y del Cheque, que contemplaba también la previsión de que la declaración de impago de uno de estos documentos presentados al Sistema equivalga al protesto [entre otros, arts. 51, 137, 146 c), Disposición final primera, de la Ley 19/1985, de 16 de julio, Cambiaria y del Cheque].

En suma, aun reiterando las dificultades que entraña la delimitación entre la materia de legislación mercantil y las demás materias que también inciden en la regulación de las relaciones mercantiles, puede afirmarse que, en cuanto a su encuadramiento competencial, en el artículo objeto de conflicto, en la medida en que se limita a crear un sistema público de compensación, sin introducir innovación alguna en el instituto privado de la compensación, prima el as-

pecto de la regulación de la intervención de los poderes públicos en las relaciones interbancarias, sobre lo que son los efectos indirectos que esta creación pueda tener en las relaciones inter privados, que directamente no se regula.

Esta conclusión es trasladable con mayor claridad todavía a los otros dos preceptos controvertidos (art. 2.2 y Disposición adicional), ya que el establecimiento de la Comisión asesora del Banco de España, así como la decisión de mantener las Cámaras de Compensación existentes y la atribución a la Administración de una potestad autorizatoria respecto de los Convenios de compensación entre entidades, no constituyen regulación alguna de relaciones entre sujetos privados, sino de una intervención de los poderes públicos en el ámbito del sistema crediticio y bancario. Sólo de forma indirecta puede considerarse afectada la legislación mercantil. Por ello, como queda dicho, los preceptos objeto del presente conflicto de competencias deben entenderse integrados en la materia competencial de ordenación del crédito y la banca.

En este ámbito material, según recuerdan las partes en conflicto, el Estado tiene atribuida la función de establecer las bases (art. 149.1.11 C.E.) y las Comunidades Autónomas recurrentes el desarrollo legislativo y la ejecución (art. 11.2 a) E.A.P.V. y 10.1.4 E.A.C.). Debemos determinar, pues, si los artículos objeto de conflicto pueden o no incluirse entre las bases de la ordenación del crédito y la banca.

4. Este Tribunal ha ido perfilando en múltiples resoluciones el posible alcance de lo básico en la materia de ordenación del crédito y la banca. En la mayor parte de los casos el objeto controvertido eran actividades públicas de control, vigilancia, inspección y sanción relacionadas con la estructura, organización, funcionamiento interno y funciones y actividades financieras de las entidades de crédito. En estos supuestos los criterios comúnmente empleados por la doctrina constitucional para atribuir carácter básico a una determinada actividad han sido el de garantía de la solvencia y transparencia de las referidas entidades y el de la estabilidad del sistema financiero (así, por ejemplo, SSTC 155/1992, fundamento jurídico 5.º; 178/1992, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º; 204/1993, fundamento jurídico 5.º). No obstante, estos no son los únicos criterios utilizados, ya que en otras ocasiones para delimitar lo básico se ha recurrido a criterios más genéricos como, por lo que aquí interesa, el de actividades que requieren forzosamente tratamiento unitario y supraautonómico y son fundamentales para asegurar el eficaz funcionamiento del sistema monetario y crediticio nacional (entre otras, SSTC 96/1996, fundamentos jurídicos 8.º, 16 y 25; 386/1993, fundamento jurídico 3.º; 155/1993, fundamento jurídico 6.º).

Por último, debe recordarse que en este ámbito material el Tribunal ha aceptado el carácter básico, no solamente de actividades normativas, sino también, aunque de forma excepcional, de actos de mera ejecución cuando su carácter unitario y su extensión supracomunitaria eran indispensables para alcanzar los objetivos básicos de garantía de transparencia, solvencia, estabilidad y eficaz funcionamiento del sistema crediticio (entre otras, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 91/1984, fundamento jurídico 4.º; 220/1988, fundamento jurídico 3.º; 178/1992, fundamento jurídico 2.º).

5. Entrando ya en el análisis y enjuiciamiento de los artículos objeto del presente proceso constitucional, lo primero que debe advertirse es que la norma cuestionada tiene por finalidad —como ya nos consta— la creación en el Banco de España del Sistema Nacional de Compensación Electrónica «a través del cual se llevará a cabo la compensación de documentos, medios de pago y transmisiones de fondos que, mediante sistemas y procedimientos electró-

nicos, presenten al mismo las entidades miembros» (art. 1). La localización del Sistema en el Banco de España se justifica como se afirma en el preámbulo no sólo por el protagonismo que en materia de compensación le han venido reconociendo las disposiciones que desde hace años se han ido dictando a propósito de la misma, sino también y sobre todo por la función en la que sin duda alguna se inscribe la tarea de centralizar y tutelar la compensación de obligaciones recíprocas entre las entidades de depósito. La importancia de esta función es destacada por la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España (en adelante, L.A.B.E.).

El art. 7.3 de esta Ley establece en su apartado b) que compete al Banco de España la función de «promover el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero y, en particular, conforme estable la sección 4.ª del sistema de pagos». En la citada sección 4.ª, el art. 16 establece lo siguiente: «a fin de promover el buen funcionamiento del sistema de pagos, el Banco de España podrá regular, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3, los mercados interbancarios y de divisas, gestionando, en su caso, los sistemas de compensación y liquidación correspondientes».

Esta función es, por lo demás, una función propia o común a los bancos centrales, en particular, a los que formarán parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante, S.E.B.C.). En efecto, el art. 105.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (modificado por el Tratado de la Unión Europea) dispone que una de las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del S.E.B.C. será la de «promover el buen funcionamiento de los sistemas de pagos». El art. 3.1 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (aprobado por el Protocolo XVIII del Tratado de la Unión Europea como anexo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea) reitera esta función. Además el art. 22 de estos Estatutos dispone que: «el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales podrán proporcionar medios y el Banco Central Europeo dictar reglamentos, destinados a garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes dentro de la Comunidad, así como con otros países».

Esta función debe ser considerada desde la más general y esencial que le corresponde a algunos Bancos Centrales y al Banco de España, en particular, relativa a la supervisión del sistema financiero para garantizar su estabilidad (art. 7.3 b) L.A.B.E.). Es coherente, pues, que el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, su eficiencia y solvencia estén tutelados por el Banco de España porque está en juego la estabilidad del conjunto del sistema financiero. Es indudable que una de las vías para alcanzar estos objetivos es la de la creación de un Sistema Nacional de Compensación Electrónica en el Banco de España, por lo tanto, bajo su tutela.

Ningún reproche de constitucionalidad cabe realizar a esta medida porque encaja en la competencia estatal relativa a las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 C.E.). Ya en la STC 178/1992 afirmábamos (con cita de las numerosas Sentencias recaídas en este asunto) que es «incuestionable que la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito puede alcanzar y englobar aspectos puramente ejecutivos —ya lo sea porque se encuentren afectados directamente intereses supraautonómicos, o porque se trate de decisiones y actuaciones que trascienden del caso particular y de las situaciones concretas afectadas, dada la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional, o, en fin, porque el acto de ejecución comporte, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo pueda ser adoptado por instancias que no tengan a su cuidado intereses peculiares distintos a los puramente generales». E incluso se añadía —con cita de la STC 135/1992 (fundamento

jurídico 3.º)– que «la ordenación básica del crédito y la banca, en su aspecto institucional, corresponde no sólo a los Cuerpos colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España».

La justificación de la regulación y gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica en los términos contenidos en el Real Decreto 1369/1987 viene dada por las razones a las que se refiere la STC 178/1992. Basta constatar un hecho: A través de la garantía del buen funcionamiento, solvencia y eficiencia del Sistema Nacional de Compensación se pretende garantizar el buen funcionamiento, solvencia y eficiencia del sistema de pagos. No es necesario justificar la importancia que tiene este sistema respecto del conjunto del sistema económico. Por lo tanto, la regulación y gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica creado por el Real Decreto 1369/1987 en los términos a los que se refiere esta norma sirve, en última instancia, a la preservación del sistema económico en su conjunto. Desde este punto de vista no cabe formular ninguna tacha de inconstitucionalidad, desde la perspectiva competencial, al art. 1 del Real Decreto impugnado.

En realidad, las Comunidades Autónomas que promueven este conflicto aceptan la «conveniencia» de crear este Sistema Nacional. Concretamente, el Gobierno Vasco no impugna el art. 1 del Real Decreto, en tanto que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, aunque sí lo hace y al comienzo de su escrito de demanda niega la constitucionalidad de esa creación, al desarrollar sus alegaciones acaba admitiendo que el Estado puede establecer un Sistema Nacional.

Sin embargo, relacionado este precepto con el art. 2.2 y con la Disposición adicional, formula las tres alegaciones ya expuestas. En relación con el art. 2.2 sostiene que el Sistema Nacional debe coexistir con otros sistemas de alcance territorial autonómico a los que debe limitarse a coordinar, incorporando, por ello, a representantes de la Comunidad Autónoma en el órgano asesor del Banco de España, y, en relación con la Disposición adicional, afirma que el Sistema Nacional establecido vulnera las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y de ejecución en la materia de ordenación del crédito y la banca, ya que este Sistema impide la existencia de sistemas públicos y privados de compensación electrónica y exige la autorización del Banco de España tanto para la modificación del presente ámbito de actuación de las Cámaras hoy existentes como para los Convenios entre entidades que tengan por objeto la creación de sistemas de compensación electrónica diferentes del nacional. Como queda dicho, el Gobierno Vasco únicamente impugna el último inciso relativo a la autorización de los Convenios.

6. Es cierto que, como sostiene la Generalidad de Cataluña, el art. 2.2 del Real Decreto 1369/1987, al establecer la composición de la Comisión que debe asesorar al Banco de España en la administración y gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica, no ha previsto la participación en la misma de las Comunidades Autónomas y que ello se debe a que el Gobierno ha diseñado ese Sistema no en clave de coordinación de una pluralidad de sistemas territoriales, sino como un sistema «cuyo ámbito geográfico (...) se extiende a todo el territorio del Estado» (art. 1.1). El Gobierno podía, en hipótesis, haber optado por un modelo nacional en el que se articularan varios sistemas territoriales; en este supuesto, la participación autonómica en su administración y gestión hubiera sido inevitable. Sin embargo, la opción del Gobierno por tal sistema también puede sin dificultad considerarse básica, ya que, en realidad, las finalidades perseguidas al establecerlo –ofrecer un marco único y global de compensación para reducir costes, tiempo e inseguridad en las compensaciones– difícilmente cabe

pensar que pudieran obtenerse con un modelo de coordinación de sistemas territoriales parciales.

7. Respecto a la alegación de que, a tenor de la Disposición adicional, las Cámaras de Compensación existentes, oficiales y privadas, no podrán compensar electrónicamente los documentos, medios de pago o transmisiones de fondos para cuya compensación existan normas del Sistema Nacional, debe afirmarse que, aunque ciertamente esto es lo establecido en este precepto, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede efectuarse ya que, como afirma el Abogado del Estado, con esta previsión se pretende garantizar que el Sistema Nacional funcione como un verdadero sistema que aspira a comprender la totalidad de las operaciones que hayan de integrarse, evitando interferencias y duplicidades. Cabe, pues, encuadrar este segundo inciso de la Disposición adicional entre las bases de la ordenación de la banca.

8. Finalmente, en cuanto a las autorizaciones que en el último inciso de la mencionada Disposición adicional se atribuyen al Banco de España debe concluirse. Primero, que, en relación con la relativa a la modificación del presente ámbito de actuación de las Cámaras, se trata de un acto discrecional cuya atribución al Banco de España resulta básica puesto que con esta actividad, en última instancia, se pretende garantizar el correcto funcionamiento de estos sistemas de compensación y liquidación y éstos son funciones típicas e irrenunciables del Banco de España en tanto que supervisor y garante del sistema de pagos.

Respecto a la autorización de los Convenios entre entidades, lo primero que debe tenerse presente es que el alcance de la autorización atribuida al Banco de España ha sido precisado por la norma novena, 2 del Reglamento del Sistema Nacional de Compensación Electrónica al establecer que «El Banco de España, una vez oído el correspondiente informe de la Comisión, concederá esta autorización, salvo que la iniciativa o innovación propuesta genere obligaciones, respecto de operaciones ya incluidas en el Sistema Nacional, al resto de entidades miembros de ésta».

A la vista de esta configuración legal no cabe duda que la referida autorización es una actividad reglada de ejecución en materia de ordenación del crédito y la banca. Sin embargo, a pesar de este carácter ejecutivo y reglado no puede negarse el carácter básico puesto que su función no es otra que la de garantizar la integridad del Sistema Nacional evitando interferencias, derivadas de la eventual creación de obligaciones al resto de entidades miembros del mismo respecto de operaciones ya incluidas en el Sistema Nacional, que podrían poner en peligro las funciones básicas que este Sistema Nacional lleva a cabo en orden a asegurar el eficaz funcionamiento del sistema de pagos en su conjunto cuya tutela es una de las funciones fundamentales del Banco de España [arts. 7.3 b) y 16 de la Ley 13/1994 de Autonomía del Banco de España].

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida en relación con los arts. 1 y 2.2 y la Disposición adicional del Real Decreto 1369/1987.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1997, de 27 de febrero

Conflicto positivo de competencia. Legislación mercantil.

Bases de la ordenación del crédito. Banco de España.

Sistema Nacional de Compensación Electrónica. Cámaras de Compensación.

A) Objeto

La sentencia resuelve los conflictos positivos de competencia acumulados interpuestos por el Gobierno Vasco y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 1, 2.2 y la disposición adicional del Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica.

B) Antecedentes

La norma impugnada crea y regula un sistema de compensación electrónica cuyo ámbito geográfico se extiende a todo el territorio nacional, en el que se compensarán mediante procedimientos electrónicos todos aquellos documentos, medios de pago y transmisiones de fondos que presenten al mismo las entidades miembros.

La Comunidad Autónoma del País Vasco parte de considerar que las funciones de autorización que ostenta el Banco de España respecto de instituciones similares a las Cámaras de Compensación son atribuidas en base a la titularidad estatal de las competencias sobre ordenación del crédito.

En tal sentido se sujeta a la autorización del Banco de España la modificación del ámbito de actuación vigente a la entrada en vigor de la norma impugnada de las Cámaras existentes, así como de los convenios para crear sistemas de compensación electrónica diferentes del nacional, todo ello sin perjuicio del reconocimiento de la posibilidad de las Cámaras de Compensación de poder seguir desarrollando sus funciones habituales de acuerdo con su normativa específica.

La citada función encomendada al Banco de España, afirma la representación autonómica, tiene un carácter meramente instrumental que de ningún modo afecta a la legislación civil y mercantil y que únicamente puede calificarse como actuación administrativa comprendida en el ámbito de la ordenación del crédito.

En relación con lo anterior se sostiene que corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre las bases de la ordenación del crédito y la banca y a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorros siempre dentro del marco de las referidas bases y de la política monetaria general. Al respecto se considera que el desarrollo

legislativo y la ejecución de las mencionadas bases corresponden a la Comunidad Autónoma.

La función autorizatoria más arriba citada se entiende comprendida en el campo de la ejecución y por tanto de titularidad autonómica, ya que si bien en ocasiones dichas funciones ejecutivas pueden integrar las bases, y por tanto reservarse al Estado, ello será posible únicamente de forma absolutamente restrictiva y excepcional cuando no se pueda garantizar de otra forma los intereses generales perseguidos por la legislación básica. En el presente supuesto no se justifica que las facultades citadas afecten directamente a la política económica financiera o monetaria, ya que únicamente se trata de efectuar un contraste material y formal de legalidad entre el proyecto concreto de Convenio sometido a autorización y la norma que sirve de referencia.

A su vez la representación del Ejecutivo autonómico catalán considera que al regularse el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, que se configura como único y centralizado, se desconocen las competencias autonómicas sobre ordenación del crédito, banca y seguros y sobre Cajas de Ahorro, sin que las primeras puedan ser desplazadas por la titularidad que al Estado corresponde en materia de legislación mercantil, ya que se trata de una norma que regula aspectos organizativos y administrativos de la actividad bancaria. Del mismo modo se rechaza que el Estado o sus organismos puedan regular y asumir funciones en la materia que nos ocupa, invocando su competencia sobre las bases de la ordenación bancaria, ya que la misma no puede alcanzar todos los extremos del desarrollo normativo, ni su ejecución.

Igualmente se cuestiona la ausencia de representación autonómica en la Comisión Asesora que en la materia que nos ocupa se crea, dadas las competencias autonómicas sobre las Cámaras y sistemas territoriales.

Por último de modo semejante a lo planteado por la Comunidad Autónoma del País Vasco se impugna la atribución de competencias autorizatorias al Banco de España en relación con los sistemas de compensación.

La representación del Estado entiende que la competencia ejercida para la aprobación de la disposición impugnada es la que se atribuye al Estado en exclusiva en relación con la legislación mercantil, naturaleza esta última que se predica de las Cámaras de compensación.

Conforme a lo señalado y en relación con el reproche a

la creación de un mercado único y centralizado, se indica que la creación de tales mercados, como lugares de contratación o mercados singulares de carácter mercantil son competencia del Estado en atención al carácter y ámbito del mercado que se diseña como nacional. Se señala que en el caso de la compensación electrónica no es posible articular fácilmente una forma de graduación que corresponda a una acción central atribuida al Estado y a unas acciones territoriales que desarrollen la primera.

Por lo que respecta a la Comisión Asesora se pone de manifiesto un carácter exclusivamente coordinador entre el Banco de España y los afectados, bancos y cajas de ahorros.

Por lo que se refiere a las competencias autorizatorias reconocidas al Banco de España se señala que establecido un sistema de ámbito nacional el mismo debe comprender todas las operaciones que lo integren, resaltándose que el aspecto puramente técnico es el definitorio del sistema que se proyecta sobre las relaciones mercantiles que son competencia del Estado.

C) Fundamentos jurídicos

Tras ponerse de manifiesto las dificultades de deslinde entre legislación mercantil y materias afines o colindantes en sistemas económicos en los que se extramezcan de forma íntima Derecho Público y Derecho Privado se perfilan unos criterios delimitadores. Así la regulación de las relaciones "inter privados" estarán encuadradas en el ámbito de la legislación mercantil, mientras que la regulación de la intervención de los poderes públicos en las citadas relaciones se integran extramuros de tal ámbito, cayendo en otros que pueden resultar como se ha señalado afines o colindantes, tales como son los delimitados por los títulos comercio, seguros, defensa de los consumidores, ordenación del crédito y la banca y en tal sentido el Tribunal Constitucional ha distinguido entre competencia sobre legislación mercantil y la relativa a la creación y ordenación de lugares de contratación en los que tiene lugar el tráfico mercantil.

En consecuencia se señala que la materia más directamente implicada en la norma impugnada es la ordenación del crédito, ya que si bien la creación del Sistema Nacional de Compensación Electrónica está estableciendo una forma de extinción de obligaciones, ello se hace por una aplicación de la legislación mercantil a través del establecimiento de una estructura administrativa que permite la intervención de poderes públicos en el tráfico interbancario, y sin que en ningún caso se produzca regulación alguna del instituto jurídico privado de la compensación.

Por tanto se declara que en la medida en que la norma se limita a crear un sistema público de compensación, sin introducir innovación alguna en el citado instituto privado, prima el aspecto de regulación pública del sector crediticio

y bancario, por lo que el título competencial que resulta de aplicación es el relativo a la ordenación del crédito y la banca, respecto del cual corresponde al Estado la función de establecimiento de las bases y a las Comunidades Autónomas recurrentes el desarrollo legislativo y la ejecución.

A la hora de definir las bases en la citada materia el Tribunal Constitucional ha utilizado criterios como el de la garantía de la solvencia y transparencia de las entidades de crédito y el de la estabilidad del sistema financiero, recurriéndose eventualmente a criterios más genéricos como el determinado por el requerimiento de un tratamiento forzadamente unitario y supraautonómico como exigencia de un eficaz funcionamiento del sistema monetario y crediticio nacional.

Consecuencia de lo anterior es que se hayan reconocido el carácter básico no sólo a las actividades normativas, sino a actos de mera ejecución cuando su carácter unitario y su aplicación supracomunitaria son indispensables para lograr la transparencia, solvencia, estabilidad y eficaz funcionamiento del sistema crediticio.

Considerando los aspectos concretos del recurso debe indicarse que la situación del sistema en el Banco de España se justifica por la función que a éste corresponde de centralizar y tutelar la compensación de obligaciones recíprocas entre entidades de depósito, función propia de los diferentes Bancos Centrales integrados en el Sistema Europeo de Bancos Centrales y del propio Banco Central Europeo. Refuerza la concesión de la atribución de tal función al Banco de España las competencias de supervisión que corresponden al mismo en garantía de la estabilidad del sistema financiero, que exigen el establecimiento de vías para lograr la misma como sería el caso del sistema en análisis. Todo ello justifica en última instancia el carácter básico de las competencias de autorización que en la materia se atribuyen al Banco de España, en tanto se trate de garantizar la transparencia, eficacia, solvencia y buen funcionamiento del sistema de pagos.

Por lo que respecta a la composición de la Comisión Asesora el Tribunal Constitucional señala que el Gobierno ha regulado el sistema no en clave de coordinación de diferentes sistemas territoriales, sino con el carácter de único para todo el Estado, opción lícita en función de las finalidades perseguidas con su creación.

Del mismo modo la premisa de que la compensación electrónica haya de efectuarse a través del sistema creado también se estima básica dadas las pretensiones de integrar un sistema global que evite interferencias y duplicidades.

Por último respecto a las competencias autorizatorias que se atribuye al Banco de España debe señalarse que integran funciones típicas e irrenunciables, en tanto que garante y supervisor del sistema de pagos, ya se configuren los mismos como actos discrecionales o reglados.

**Sentencia 174/1997, de 27 de octubre.
Recurso de amparo. Procedimiento judicial sumario
de ejecución hipotecaria (BOE 28 noviembre 1997)**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.809/93, promovido por doña Gema María Aguado Arias, en calidad de administradora de la empresa «El Rey del Precio D.A., S. L.», representada por el Procurador de los Tribunales don Isacio Calleja García y asistida por el Letrado don Jesús Rodríguez Rodríguez, contra la diligencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Zamora, de 26 de marzo de 1993, de entrega de posesión de bienes, recaída en el procedimiento judicial sumario de ejecución hipotecaria núm. 546/91. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido parte «Caja España de Inversiones, C.A. y M.P.», representada por la Procuradora de los Tribunales doña Dolores Martín Cantón y asistida por el Letrado don Francisco Javier Saguar Quer. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Juzgado de Guardia el día 2 de junio de 1993 y en este Tribunal el 4 siguiente, don Isacio Calleja García, Procurador de los Tribunales, interpone recurso de amparo en nombre de doña Gema María Aguado Arias, en su calidad de administradora de la empresa «El Rey del Precio D.A., S. L.», contra la diligencia de la que se hace mérito en el encabezamiento.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) Mediante escritura otorgada ante Notario el día 3 de agosto de 1989, la Caja de Ahorros Provincial de Zamora concedió a doña Fidela Arias Gómez y a don Miguel Ángel Aguado Sierra un préstamo hipotecario. El segundo párrafo de la cláusula novena de la escritura establecía lo siguiente: «Asimismo (la parte deudora) se obliga a no estipular sobre los inmuebles gravados ningún arrendamiento salvo que, si en el mismo se confiere al arrendatario el derecho a prórroga, se pactase cláusula de estabilización anual de la renta en el mismo porcentaje en que varíe el índice general de precios al consumo, y la renta anual, capitalizada al tanto por ciento resultante de multiplicar por el coeficiente 1,5 el interés legal del dinero vigente en el día de la formalización del arrendamiento, sea superior a la total responsabilidad hipotecaria; y si no se confiere tal derecho a prórroga, se concierte el arrendamiento por plazo no superior a un año».

b) El día 30 de agosto de 1989 la sociedad mercantil «El Rey del Precio D.A., S. L.», representada por don Manuel Pérez Hernández, suscribió como arrendataria un contrato de arrendamiento del local de negocio objeto de la hipoteca reseñada en el apartado anterior, por tiempo indefinido y un precio anual de 540.000 pesetas. En el contrato, en el espacio reservado a la firma del arrendatario, figuraba, junto a otra, la firma de doña Gema María Aguado Arias, hoy recurrente. La arrendadora era doña Fidela Arias Gómez. El contrato se registró en la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Zamora el día 26 de febrero de 1992.

c) El día 15 de noviembre de 1991 «Caja España de Inver-

nes, C.A. y M.P.», que se había subrogado en todas las relaciones jurídicas de las que era titular la Caja de Ahorros Provincial de Zamora, formuló demanda de procedimiento judicial sumario de ejecución hipotecaria respecto de las cuatro fincas urbanas que componían el local ya referido como objeto de hipoteca y arrendamiento. Mediante «propuesta de providencia» de 26 de enero de 1992, el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Zamora admitió la demanda y mandó sustanciar el procedimiento.

Tras la realización de los trámites preceptivos, entre ellos el requerimiento de pago, el Juzgado señaló fecha para las subastas de los inmuebles mediante «propuesta de providencia» de 25 de junio de 1992. La providencia fue notificada en el local hipotecado mediante entrega de copia del edicto a una empleada, con apercibimiento del deber de entrega a la recurrente.

Como consecuencia de las subastas, el Auto 174/1992, de 30 de diciembre, decidió la adjudicación de las cuatro fincas: Dos de ellas a la Caja acreedora y las otras dos a un tercero.

d) Mediante «propuesta de providencia» de 22 de marzo de 1993 se señaló fecha, de 26 de marzo, para dar posesión a los adjudicatarios de los bienes subastados. La resolución fue notificada a los demandados, quienes, a pesar de la correspondiente advertencia, no acudieron a la práctica de la diligencia, que en consecuencia no pudo practicarse, señalándose el día 22 de abril para llevar a efecto la entrega. Este señalamiento se notifica personalmente a los demandados el día 5 de abril de 1993.

e) Mediante escrito registrado el día 17 de abril de 1993, la hoy recurrente interpuso recurso de nulidad contra la anterior diligencia de entrega de posesión, por la vulneración que suponía de los derechos de defensa y a la tutela judicial efectiva. El escrito le fue devuelto al Procurador por providencia de 22 de abril, «toda vez que en este procedimiento carece de legitimación su representada, haciéndole saber que tiene la vía del juicio ordinario declarativo que correspondía para ventilar la cuestión pretendida».

f) Mediante entrada forzosa y posterior cambio de cerraduras, el día 22 de abril se efectuó la diligencia de entrega de posesión de los inmuebles.

g) La representación de la hoy recurrente interpuso recurso de reposición contra la providencia de 22 de abril (30 de abril). Mediante providencia de 6 de mayo, el Juzgado ordenó su devolución y que se estuviera a lo acordado por la resolución recurrida.

3. En el escrito de demanda se alega que se ha producido una «vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de Jueces y Tribunales sin indefensión que garantiza el art. 24.1 de la Constitución Española, ya que la recurrente se ha visto obligada, en virtud del procedimiento sumario en el que no pudo ser parte, y sin previa posibilidad de defensa y contradicción en juicio, al desalojo y desposesión de los locales de negocio que ocupa en la actualidad en su calidad de arrendataria, negándosele el derecho a permanecer en la posesión civil arrendaticia que ostenta en su calidad de tercer po-

seedor por título arrendatario según contrato de arrendamiento no resuelto y que fue concertado al amparo de la Ley de Arrendamientos Urbanos, produciéndose, en consecuencia, un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa». Amén de en la STC 6/1992 y en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo «que se inclina por realizar la fuerza del vínculo arrendatario ante la realización de la ejecución hipotecaria recayente, y ello, independientemente de la fecha de formalización del contrato de arrendamiento», la pretensión deducida se apoya en su falta de incidencia en el derecho de propiedad de los adjudicatarios en el procedimiento hipotecario.

Como consecuencia de la argumentación anterior se suplica el reconocimiento de los derechos citados, la nulidad de la diligencia de lanzamiento y la reposición de las cerraduras originarias del local arrendado.

4. Mediante providencia de 22 de octubre de 1993, la Sección Cuarta de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo y requerir al órgano judicial de procedencia la remisión de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento de que trae causa el presente recurso. En la misma resolución se solicita del recurrente acreditación de la representación que dice ostentar de la sociedad «El Rey del Precio, S. L.».

5. Mediante providencia de 9 de diciembre de 1993, la Sección acuerda tener por personada y parte a la Procuradora doña Dolores Martín Carrión en nombre de «Caja España de Inversiones, C.A. y M.P.». Asimismo se acusa recibo de las actuaciones recibidas y se da vista de las mismas a la partes personadas y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de veinte días presenten las alegaciones que estimen pertinentes (art. 52.1 LOTC).

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 5 de enero de 1994, la representación de la recurrente presenta una única alegación de remisión a las ya veridas en la demanda de amparo.

7. Cinco son las alegaciones que realiza la representación de «Caja España de Inversiones, C.A. y M.P.». En las dos primeras plantea la concurrencia de diversos defectos formales de procedibilidad de la demanda. A partir del reconocimiento de la recurrente de su conocimiento de la diligencia impugnada el día 12 de abril de 1993 y del hecho de que aporta la copia de la misma entregada a los prestatarios, sus padres, en el domicilio familiar, infiere la alegante el conocimiento, también, de la providencia de 22 de marzo, notificada a los prestatarios, que acordaba la puesta en posesión del local subastado. Dicha providencia, sin embargo, no fue recurrida en plazo, lo que haría incurrir a la demanda en falta de agotamiento de la vía judicial procedente: Se impugnó solamente a través de un atípico recurso de nulidad, presentado asimismo extemporáneamente aun tomando como término inicial la fecha del reconocido conocimiento extraprocesal. Por lo demás, se hace constar, en primer lugar, que la hoy demandante no combatió la providencia de 6 de mayo que repela el recurso de reposición, a pesar de que debió haberlo hecho para reclamar en reposición la forma de Auto o impugnar su contenido en apelación; en segundo lugar: Si, con independencia de su idoneidad, están cerradas las vías de acceso de ciertos terceros al procedimiento sumario de ejecución hipotecaria, puede pensarse en la manifiesta improcedencia de los recursos interpuestos en el mismo por el hoy demandante y en la consecuente preclusión del plazo para interponer el recurso de amparo, que debería correr a partir del día de su conocimiento de la decisión de desposesión.

La tercera alegación del escrito se titula «inexistencia de indefensión». Se estima en ella que el art. 24 C.E. «no ampara a quien,

siendo conocedor de la existencia de un procedimiento de ejecución —de naturaleza además especialmente rígida y sumaria— contempla a ciencia y paciencia el progreso de sus trámites sin esgrimir en ningún momento y por ninguna vía los derechos que luego pretende hacer valer extemporáneamente». Es lo que habría sucedido en el presente supuesto, en el que cabe presumir el conocimiento de la recurrente del procedimiento hipotecario a partir de la notificación de la fecha de las subastas en las fincas objeto de las mismas, de las relaciones paternofiliales y de convivencia que le unen a los prestatarios, y del registro del contrato de arrendamiento en la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana a los pocos días del requerimiento de pago. A pesar de ello «mantuvo un absoluto quietismo procesal», sin comparecencia en las actuaciones ni aportación del contrato que ahora esgrime, «lo que no puede sino calificarse como una falta de diligencia en el cumplimiento del deber de colaboración con la Administración de Justicia (...) exigible para evitar el perjuicio de terceros (...) y para posibilitar la defensa del propio derecho».

Postula, en cuarto lugar, la inexistencia del derecho arrendatario. Sustenta la afirmación en que o bien el contrato se habría extinguido ya, o bien nunca entró en vigor. Lo primero, porque la traducción legal del plazo indefinido del contrato ha de ser su vigencia por un mes, sin que, a la vista de la solicitud de entrega de la posesión, quepa defender la concurrencia de una tácita reconducción. Lo segundo, porque las condiciones del contrato de arrendamiento se oponían a las cláusulas de la escritura de préstamo con hipoteca que gozaban de publicidad registral. En todo caso, aun en la hipótesis de vigencia del contrato de arrendamiento, debe considerarse a partir del principio de purga que el mismo, posterior al otorgamiento de la escritura de constitución de la hipoteca y que contrafiere lo pactado en ella en materia de arrendamientos, quedó extinguido por el Auto de adjudicación.

El escrito de alegaciones dedica la quinta y última a destacar las diferencias entre el supuesto presente y el que dio lugar a la STC 6/1992, invocada por el recurrente: De los antecedentes de hecho de esta resolución se infiere que el contrato de arrendamiento estaba sometido al régimen de prórroga forzosa, que no estaba en vigor la obligación de notificación de la subasta en el local subastado, y que la arrendataria compareció en el procedimiento tan pronto como conoció su existencia, no fue objeto de notificación alguna y no tenía relación familiar con el hipotecante. Por lo demás, frente a lo que afirma la citada Sentencia, de cuya decisión se separaría la STC 64/1985, cabe entender la posibilidad de concurrencia del arrendatario en el procedimiento de ejecución hipotecaria a partir de la extensión del concepto de tercer poseedor y del incidente que regulan los arts. 741 y ss. L.E.C.

Se suplica, en suma, la desestimación del amparo, pues «da cuanto antecede resulta que la demandante de amparo tuvo múltiples ocasiones para personarse en el procedimiento y dejar constancia del contrato de arrendamiento en que ahora pretende ampararse. Pudo, en definitiva, además de acudir al juicio declarativo, promover un incidente para que se le reconociera su derecho a permanecer en el inmueble tras su adjudicación o, si entendía que no estaba obligada a tomar tal iniciativa procesal, introducir un elemento en dicho procedimiento (el contrato) que hubiera obligado a que fuera la ejecutante quien lo promoviera, pero lo cierto es que no lo hizo así y, en lugar de ello, prefirió adoptar una cómoda postura de quietismo y despreocupación en la errónea creencia de que sería este Alto Tribunal quien asumiría la defensa de los derechos que la recurrente no quiso defender en la instancia procesal en que pudo hacerlo, por todo lo cual esta parte considera que el recurso debe ser desestimado y denegado al amparo que solicita la demandante».

8. El Ministerio Fiscal estima en su informe que el amparo solicitado debe ser desestimado *ex art. 44.1 a) LOTC*, ya «que la actora no ha agotado la vía judicial pertinente porque frente a la resolución del Juzgado de instancia inadmitiendo el recurso de reposición, resolución que aunque adopta la forma de providencia no tiene esa naturaleza porque no afecta a la mera tramitación sino que niega el derecho del recurrente a ser oído, procede de acuerdo con el art. 381 L.E.C. recurso de apelación y en dicho recurso podría la Audiencia restablecer el derecho fundamental presuntamente vulnerado sin necesidad de acudir al recurso de amparo que tiene naturaleza subsidiaria respecto de la vía judicial ordinaria».

Si la alegación anterior no prosperara debería estimarse el amparo. «De la lectura comparada de la STC 6/1992 con los Autos que aquí nos ocupan, resulta evidente que los casos presentan una formulación constitucional similar, pues aquí como allí se acordó el desalojo de una arrendataria de vivienda en aquel recurso y de local de negocio en éste, por medio de la aplicación del art. 131 regla 17, *in fine*, de la L. H. que prevé la entrega de la posesión judicial de los bienes al adquirente dentro del mismo procedimiento de ejecución hipotecaria, sin que tenga incidencia en la solución a adoptar desde el área constitucional que el arrendamiento se constituya o no con posterioridad a la hipoteca».

A este respecto lo único relevante a efectos del respeto del derecho fundamental, era allí como lo es aquí, la resolución de un contrato de arrendamiento fuera del procedimiento legalmente establecido para ello y sin la garantía de audiencia e igualdad de armas que se deriva de la aplicación del art. 24.1 de la C.E. lo que supone su vulneración».

9. Mediante providencia de 18 de octubre de 1994, a instancia de la recurrente, la Sección acuerda la apertura de la pieza de suspensión y la concesión de plazo de alegaciones al respecto. Recibidos los correspondientes escritos de la representación de «Caja España de Inversiones, C.A. y M.P.», de solicitud de denegación de la suspensión, y del Ministerio Fiscal, que junto con idéntica solicitud interesa «que por el Tribunal Constitucional se arbitre por un lado los medios pertinentes para que no se disponga de dicha posesión arrendaticia, y por otro se eviten los perjuicios que dichas medidas puedan ocasionar a los propietarios del local de negocio por la falta de percepción de la renta o merced», la Sala Segunda acuerda, mediante Auto de 7 de noviembre, no acceder a la suspensión interesada.

10. Por providencia de 23 de octubre de 1997, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Aunque la demanda impetra el amparo frente a la fallida diligencia de 26 de marzo de 1993 de dación de posesión a los adjudicatarios de las fincas subastadas como consecuencia del procedimiento de ejecución hipotecaria, no es ésta, ni la de 22 de abril, las que podrían vulnerar los derechos invocados, sino la resolución judicial de las que ésta son mera ejecución (providencia de 22 de marzo), así como las que no acceden a su revocación (providencias de 22 de abril y de 6 de mayo). La cuestión constitucional que dichas providencias suscitan es la de si la entrega a los adjudicatarios de la posesión de cuatro inmuebles arrendados, como consecuencia de un procedimiento judicial sumario de ejecución regulado en el art. 131 de la Ley Hipotecaria en el que la arrendataria -hoy recurrente- no tuvo ocasión de ser parte, vulnera o no su derecho a la tutela judicial efectiva y le genera una situación de indefensión constitucionalmente proscrita.

2. Antes de abordar la cuestión de fondo planteada debemos resolver las objeciones de procedibilidad alegadas. En efecto, la representación de «Caja España de Inversiones, C.A. y M.P.» denuncia la concurrencia en la demanda de amparo de dos defectos formales de procedibilidad: La extemporaneidad y, un tanto contradictoriamente, la falta de agotamiento de la vía judicial previa. Esta última alegación es también sostenida por el Ministerio Fiscal.

El primero de estos alegatos, como podremos comprobar de inmediato, se confunde, en este caso con la cuestión de fondo que debemos resolver. Resulta por ello aconsejable el enjuiciamiento simultáneo de ambos extremos.

La objeción de la falta de agotamiento se sustenta en dos argumentos: La vía judicial se habría quebrado por la interposición extemporánea del primer recurso y, aunque ello no fuera así, no se habría cumplido todo el itinerario procesal, pues no se combatió la decisión en apelación ante la Audiencia.

Ninguno de los dos alegatos es asumible por este Tribunal. El primero, porque no le compete su asunción; Que al denominado por su agente «recurso de nulidad» se presentara o no fuera de plazo -y con ello cuál fuera ésta y cuándo comenzara su cómputo- es una cuestión de legalidad ordinaria que resolvió implícitamente el Juzgado competente con su expreso rechazo del recurso por otros motivos. La segunda razón, que es también esgrimida por el Ministerio Fiscal, tampoco es compatible, porque carga sobre el recurrente con el defecto formal que se imputa a la resolución: Debiera o no haber sido un Auto, lo cierto es que fue una providencia, y que contra ella no cabía más que el recurso de reposición intentado (art. 376 L.E.C.)

3. Analizadas las objeciones de procedibilidad podemos entrar ya a enjuiciar si la imposibilidad de ser parte en el procedimiento de ejecución regulado en el art. 131 de la L. H. ha producido la lesión del derecho que alega la recurrente.

Esta cuestión ha sido resuelta en la reciente STC 158/1997. En ella se declaró que no resulta constitucionalmente exigido *ex art. 24.1 C.E.* la personación de terceros poseedores en los procesos ejecutivos del art. 131 L. H., ya que desde la perspectiva constitucional lo único que se requiere es que esos terceros puedan, antes del desalojo y lanzamiento, exhibir su título ante el Juez, el cual a la vista de ello tomará la decisión que estime conveniente en orden a proseguir o no el lanzamiento. Se dice concretamente que «hemos de afirmar una vez más que la remisión efectuada por el art. 132 de la L. H. al proceso declarativo correspondiente para ventilar «todas las demás reclamaciones que puedan formular así el deudor como los terceros poseedores y demás interesados» proporciona, desde el punto de vista constitucional, un instrumento de defensa general a las partes y a «todos los interesados» sin exclusión alguna, cualquiera que sea su posición y los títulos de su situación posesoria, con el que debe entenderse en general suficientemente garantizado el derecho de defensa de todos ellos. (...) (ya que) el proceso de la Ley Hipotecaria no impide que los poseedores, en el momento de ser requeridos para el desalojo y ulterior lanzamiento, puedan exhibir un título cuya eficacia sólo a efectos de la ejecución habrá de valorar el Juez, pero si se opone, por su propia naturaleza, a que en el mismo proceso se agregue como apéndice final otro procedimiento contradictorio no previsto en la Ley. En consecuencia para la vulneración del art. 24.1 no podría bastar con la consideración formulada acerca de la eventual posición más o menos desventajosa del poseedor en un ulterior proceso sino que para ello habría de quedar en una situación de material indefensión (STC 8/1997, con cita de la STC 48/1984) que no se produce si, al tener conocimiento de la ejecución mediante los obligados requerimien-

tos, tiene la posibilidad de aducir la existencia de un derecho que en apariencia pueda subsistir».

La *ratio decidendi* de esta Sentencia concluía diciendo que «Debemos por todo ello declarar que el procedimiento de ejecución (llamado sumario) del art. 131-132 de la Ley Hipotecaria no se opone al art. 24.1 C.E. porque, como siempre hemos venido diciendo, en términos generales "queda abierta a todos los interesados la vía del juicio declarativo para la defensa de sus derechos" (STC 217/1993) y singularmente por cuanto las diligencias de requerimiento de desalojo y de lanzamiento otorgan a los poseedores la posibilidad de alegar un derecho que en su caso pueda tener fuerza para enervarlas y que, en cuanto determine una decisión fundada del órgano jurisdiccional adoptada en el ámbito de la legalidad ordinaria, no es susceptible de revisión por este Tribunal».

4. La aplicación al caso de la *ratio decidendi* que acabamos de resumir lleva derechamente a desestimar el amparo que se nos solicita.

En efecto, como se desprende de los datos reseñados en los Antecedentes, la recurrente, arrendataria del local hipotecado, conoció la providencia que señaló el día 22 de abril para llevar a efecto la entrega a los adjudicatarios de los bienes subastados, con varios días de antelación a esta fecha. Así lo demuestra el hecho de que el día 17 de abril de 1993 interpusiera recurso de nulidad contra la diligencia de entrega de posesión de 22 de marzo de 1993.

Pudo, pues, exhibir ante el Juez su título de tercero poseedor. Sin embargo, lo hizo mediante un recurso manifiestamente improcedente como es el de nulidad y no volvió a intentarlo de nuevo al no estar presente en el momento de la entrega de la posesión de los bienes inmuebles a los adjudicatarios.

En suma, la alegada indefensión, de haberse producido, sólo cabría imputarla al proceder de la propia recurrente. Por ello no procede estimar el amparo que aquí se nos demanda.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Reguera a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1.809/93

La Sentencia aprobada por la mayoría de la Sala se funda en la STC 158/1997, que desestimó el recurso de amparo núm. 1.938/92. Frente a esta Sentencia formulé el voto particular que figura a continuación de la misma, por entender que el lanzamiento acordado del arrendatario de la finca hipotecada —que en el caso presente se ha ejecutado—, sin que hubiera sido parte, ni poder serlo, en el procedimiento hipotecario del art. 131 de la L. H., suponía la infracción del derecho de defensa que garantiza a todos el art. 24.1 de la Constitución.

Por las mismas razones que allí expuse extensamente y a las que me remito, disiento también de la desestimación de este recurso de amparo que, en mi criterio, ha debido ser acogido para que la efectividad del derecho de defensa que no puede excluirse «en ningún caso», alcance también al caso de la posesión que ostentan los arrendatarios de la finca hipotecada, del que no pueden ser privados, como lo ha sido la recurrente, sin audiencia contradictoria. Necesidad de audiencia que en el supuesto ahora resuelto era más acusada aún, por cuanto —como se recoge en los antecedentes— en la escritura de hipoteca se pactó la posibilidad del arrendamiento de la finca hipotecada en determinadas condiciones. El enjuiciamiento de ese pacto y de la concurrencia o no de las condiciones convenidas, no podía decidirse sin oír a uno de los directamente afectados por el mismo.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 174/1997, de 27 de octubre

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Procedimiento judicial sumario. Terceros poseedores. Notificación. Nulidad de actuaciones.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso interpuesto por los terceros poseedores de los bienes ejecutados contra la diligencia del Juzgado de Primera instancia número 2 de Zamora, de 26 de marzo de 1993, de entrega de posesión de bienes, recaída en procedimiento judicial sumario de ejecución hipotecaria seguido a instancia de Caja España de Inversiones, C.A. y M.P. como subrogada en todas las relaciones jurídicas de las que era titular la Caja de Ahorros Provincial de Zamora concedente del préstamo hipotecario que dio lugar al referido procedimiento.

B) Antecedentes

La parte recurrente considera que se ha lesionado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, causándole indefensión, ya que la misma se ha visto obligada, sin que se siguiera el procedimiento específicamente establecido al efecto, en virtud del procedimiento sumario del que no pudo ser parte, al desalojo y desposesión de unos locales de negocio de los que era arrendataria, lo que estima contrario a la jurisprudencia constitucional, y del Tribunal Supremo, en la medida en que considera que de habersele mantenido en su posesión civil arrendaticia

no se hubiera visto perjudicado el derecho de propiedad de los adjudicatarios.

El representante de Caja España de Inversiones, C.A. y M.P. infiere de diferentes elementos relevantes obrantes en los autos del procedimiento judicial sumario que la recurrente tuvo conocimiento puntual de la diligencia impugnada, sin que impugnase la misma a través de los recursos ordinarios típicos del proceso, ya que se limitó a instar su nulidad extemporáneamente. Lo anterior permite sostener que aun conociendo la existencia del proceso de ejecución no se reaccionó en plazo contra el mismo por lo que no puede alegarse indefensión alguna. Del mismo modo se pone de manifiesto que no fueron objeto de recurso en sede del proceso las subsiguientes resoluciones judiciales, así como se señala la preclusión del plazo para interponer el recurso de amparo.

Igualmente se alega la inexistencia del derecho de arrendamiento bien por extinción, bien porque el mismo nunca entró en vigor, indicándose que incluso aun en la hipótesis de vigencia, el mismo hubiera quedado extinguido dada su constitución posterior a la hipoteca y la circunstancia de que contravenía lo pactado en ella en materia de arrendamientos.

Por último frente a la alegación del recurrente de desconocimiento de la doctrina constitucional por éste invocada, se pone de manifiesto la diferencia de presupuesto de los casos tomados como referencia con los del presente, ya que en los supuestos tomados como término de comparación, la parte arrendataria compareció tan pronto como conoció el procedimiento.

El Ministerio Fiscal entendió que no habiéndose agotado por la recurrente la vía judicial previa procedía la inadmisión del recurso.

No obstante lo anterior, caso de admitirse el recurso, considera que el mismo debería estimarse, considerada la doctrina constitucional invocada por la recurrente, en la medida en que se produjo una resolución del contrato fuera del procedimiento establecido al efecto y sin audiencia del arrendatario.

C) Fundamentos jurídicos

Considera el Tribunal Constitucional que no se produce ni extemporaneidad del recurso, ni falta de agotamiento de la vía judicial previa, ya que la consideración de que la declaración de nulidad se presentara o no fuera de plazo es una cuestión de legalidad ordinaria, del mismo modo que si hubo defecto formal en cuanto al agotamiento de la vía judicial previa éste no sería en modo alguno imputable al recurrente.

Por otra parte y por lo que se refiere al fondo del recurso considera el Tribunal Constitucional que, quedando abierta en todo caso a los interesados la vía del juicio declarativo correspondiente para la defensa de sus derechos, y cuando tratándose de terceros poseedores éstos hayan tenido la oportunidad antes del desalojo y lanzamiento, como ocurrió en el presente caso, de exhibir sus títulos ante el Juez para que éste resolviera lo pertinente sobre el lanzamiento referido, no se producirá la lesión del derecho fundamental invocado.

Sentencia 87/1998, de 21 de abril. Recurso de amparo. Derecho a la libertad sindical (BOE 20 mayo 1998) ⁽¹⁾

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.739/95 interpuesto por don Carles Hijos Mateu, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Soberón García de Enterría y asistido por el Letrado don Rafael Serra Biedma, contra el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 1995, que inadmitió el recurso de casación para la unificación de doctrina formulado por el recurrente, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 7 de junio de 1994, desestimatoria del recurso de suplicación formulado por el recurrente, y contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona, de 8 de julio de 1992. Han sido partes, además del Ministerio Fiscal, la entidad Caixa d'Estalvis de Catalunya/Caja de Ahorros de Cataluña, representada por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén y asistida por el Letrado don Ricardo Pradas Montilla. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 20 de julio de 1995, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Soberón García de Enterría, en nombre y representación de don Carles Hijos Mateu, interpone recurso de amparo contra el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 1995, que inadmitió el recurso de casación para la unificación de doctrina formulado por el recurrente, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 7 de junio de 1994, desestimatoria del recurso de suplicación formulado por el recurrente, y contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona, de 8 de julio de 1992.

2. Constituyen la base fáctica de la demanda los siguientes antecedentes de hecho:

a) El recurrente, que presta servicios para la entidad Caixa d'Estalvis de Catalunya (en adelante, Caixa de Catalunya), presentó, con fecha 15 de mayo de 1992, demanda sobre tutela de los derechos de libertad sindical contra la citada entidad, por vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 28.1 C.E. y 14 C.E. dado que desde su ingreso en la citada empresa había ido progresivamente subiendo de categoría, y que, a consecuencia de su afiliación al sindicato Comisiones Obreras, había sido perjudicado en su promoción profesional por la empresa, padeciendo una degradación a puestos de trabajo de inferior categoría.

b) Con fecha de 8 de julio de 1992 el Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona dictó Sentencia desestimando la demanda. La Sentencia recoge el siguiente relato de hechos probados:

«1) El actor... viene prestando sus servicios por cuenta y orden de la empresa Caixa d'Estalvis de Catalunya... con antigüedad de 15 de marzo de 1972, categoría de Oficial superior.

2) Ingresó en la empresa en la fecha indicada, por oposición, con la categoría de auxiliar administrativo, promocionando a la categoría de Oficial segunda por antigüedad en 1979. En fecha 1 de enero de 1984 obtiene la categoría de Oficial superior por pertenecer al nivel B la oficina de Gran Via donde prestaba sus servicios.

3) El 18 de junio de 1984 solicita de la Dirección de la empresa asumir las funciones de delegado de oficina, siendo destinado con tal nombramiento el 22 de febrero de 1986 a la oficina de la calle Buenaventura Muñoz, de nivel G, donde permanece hasta el 28 de noviembre de 1989, en que la Dirección de la empresa le traslada como delegado de oficina a la de la calle Carders, de igual nivel G.

4) En fecha 1 de noviembre de 1989, el actor se había afiliado al Sindicato CC.OO., tomando parte del Comité de Empresa de la oficina central, es delegado sindical desde noviembre de 1990.

5) En febrero de 1991 Caixa de Catalunya califica la oficina de la calle Buenaventura Muñoz con el nivel F.

6) El 21 de noviembre de 1989 el actor había comunicado a la empresa verbalmente su desacuerdo con el traslado a la calle Carders, solicitando un puesto de trabajo acorde con su condición de delegado de oficina del mismo rango o expectativas, o de Licenciado de Económicas.

7) El 30 de noviembre de 1989 inicia sus funciones en el Departamento Económico-Financiero de la oficina central, donde fue trasladado a petición del propio actor, que solicitó un puesto en un Departamento Técnico, realizando tareas administrativas.

8) En abril de 1991 se le ordena la actualización del archivo del Departamento, comunicando su imposibilidad por comportar el traslado de los documentos en cajas, aportando certificado médico..., impidiéndole la realización de esfuerzos.

9) El 19 de junio de 1991 la empresa traslada al actor al Departamento de Ahorro oficina central, colocándole en el puesto de cajero terminalista, única vacante.

10) El cargo de delegado de oficina es un cargo de confianza que la empresa otorga con absoluta discrecionalidad, pudiendo los nombrados ser removidos en cualquier momento si así lo requiere la marcha de la oficina.

11) Las diferencias retributivas entre un Oficial superior y un Jefe de 7.º ascienden a 368.857 pesetas anuales para 1990.

c) El Juzgado de lo Social fundamentó la desestimación de la demanda razonando que «el actor invoca la vulneración de su derecho de libertad sindical y a no ser discriminado, sin ni siquiera aportar un indicio de la concurrencia de tal violación, mediante la aportación de unos hechos de los que resulte una presunción o apariencia

(1) Corrección de errores BOE 3 julio 1998.

de aquella lesión, indicio cuya aportación le es exigida por el art. 178 L.P.L., intentando relacionar los sucesivos cambios de puesto de trabajo que ha sufrido desde 1989, todos ellos a petición propia, con una pretendida conducta castigadora y represiva por parte de la empresa como consecuencia de su afiliación al Sindicato CC.OO.

Analizando su historial de traslados se constata que el cargo de delegado no está en relación con una determinada categoría profesional, sino que es potestad discrecional de la empresa, por ser cargo de confianza... En virtud de la discrecionalidad aludida, la empresa trasladó al actor en 1989 de la Oficina de la calle Buenaventura Muñoz a la de Carders en noviembre de 1989, unos días después de la afiliación del actor al Sindicato mencionado, sin que pueda deducirse conexión alguna entre ambos hechos, ya que las oficinas tenían idéntico nivel y porque no puede presumirse que la empresa tuviera conocimiento de la afiliación sindical por la circunstancia de que el actor hubiera solicitado la domiciliación bancaria del pago de la cuota sindical... porque ello implicaría imponer a la demandada una investigación y seguimiento permanentes de las cuentas corrientes de sus empleados, actuación, además de inconcebible, vulneradora de derechos fundamentales, y, por otra parte, el actor ni alega ni acredita circunstancia, cualidad o atributo en él concerniente que determinara que la empresa al haber realizado tal investigación. A mayor abundamiento, el cambio de nivel de la oficina de Buenaventura Muñoz no se produce, como dice el actor, un mes después de su traslado, sino que de su propia documental se acredita que el otorgamiento del nivel F a dicha oficina opera en febrero de 1991, fecha muy alejada en el tiempo de noviembre de 1989 para poder relacionar las consecuencias que pretende el demandante. El traslado del actor al Departamento Económico-Financiero de la oficina central fue totalmente voluntario... El último traslado sufrido el 19 de junio de 1991... fue también a petición del actor.

Del relato fáctico se constata... la falta de concurrencia de indicios que demostrarán que tales traslados han sido consecuencia directa de la afiliación del actor a un determinado Sindicato y de su actividad sindical, y que la empresa hubiera actuado así con el accionante diferenciándole del trato dispensado a otros trabajadores, mientras que ésta acredita justificación objetiva y razonable suficiente y proporcionada de tales traslados en las propias peticiones del actor, por lo que no existe vulneración de derecho fundamental alguno».

d) Contra dicha Sentencia el hoy recurrente interpuso recurso de suplicación, solicitando la revisión de los hechos declarados probados y el examen del Derecho aplicado. Entre otros, se solicitaba la revisión de los hechos probados núms. 5 y 7, porque el ascenso al nivel F de la oficina de la calle Buenaventura Muñoz se produjo en febrero de 1990, con efectos de 1 de enero (y no en febrero de 1991), y en el sentido de que él no pidió el traslado al Departamento Económico-Financiero de la oficina central, y menos para realizar tareas administrativas.

El recurso fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 7 de junio de 1994, confirmando íntegramente la Sentencia de instancia. La Sala de lo Social afirmaba que «se pretende incorporar al hecho quinto la circunstancia de haber sido calificada la sucursal de Buenaventura Muñoz como de nivel F con posterioridad al traslado del demandante, dato que, como se verá al examinar la censura jurídica, es irrelevante», y que «ha de rechazarse la modificación del hecho probado 7, que no se apoya en prueba alguna». La Sala prosigue declarando que «hemos de señalar, ratificando el criterio de la Sentencia de instancia, que no está acreditado que la demandada conociera en la fecha del traslado inicial que se impugna la re-

ciente afiliación del demandante al Sindicato. Del hecho de la domiciliación bancaria del recibo no puede extraerse esta consecuencia, pues tal domiciliación forma parte de la actividad mercantil de la demandada, amparada por el secreto bancario y de la que no se podía dar traslado a la Sección de Personal. No se trataba de un descuento en nómina de la cuota, que sería distinto, sino domiciliación del recibo.

Por otra parte, la afiliación sindical debe operar como condición neutra en las relaciones trabajador empresa, salvo aquellos casos en los que la ley ha otorgado al afiliado una especial protección superior a los restantes trabajadores. En las relaciones con la empresa, la afiliación no puede ser motivo ni de una actitud contraria al trabajador ni favorable a sus intereses, pues en ambos casos se produciría una discriminación vetada por el art. 14 C.E. y 17 E.T. Y si el nombramiento y remoción de un trabajador como delegado de oficina es facultad discrecional de la demandada, no puede vetarse esta facultad empresarial por el hecho de que el afectado esté afiliado a un Sindicato. Por otra parte, tratan de extraerse consecuencias de hechos posteriores al traslado de 1989, de los que no se puede afirmar fuesen previsibles en aquel momento.

No puede afirmarse, por tanto, que existan unos indicios de actuación discriminatoria de la empresa que le hubieren impuesto la carga de acreditar la existencia de causas legítimas de su actuación».

e) Contra dicha Sentencia el recurrente interpuso recurso de casación para la unificación de doctrina, que fue inadmitido por Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 1995, por falta de una relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada en el escrito de interposición del recurso, de conformidad con los arts. 216, 221 y 222 L.P.L.

3. Frente a la Sentencia del Juzgado de lo Social y la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia se interpuso recurso de amparo interesando su nulidad por vulnerar los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 28.1 C.E. y 14 C.E. Con carácter subsidiario, la demanda de amparo solicita la nulidad de la Sentencia del Juzgado de lo Social y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, así como del Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 C.E.

Se alega, en primer lugar, la vulneración por las Sentencias del Juzgado de lo Social y de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (al confirmar íntegramente la anterior) de sus derechos fundamentales a la libertad sindical y a la no discriminación (arts. 28.1 C.E. y 14 C.E., respectivamente), por no reparar la conducta antisindical y discriminatoria de que fue objeto por parte de la empresa.

A juicio del recurrente, dicha conducta resulta claramente de los propios hechos declarados probados por ambas Sentencias, pues la empresa truncó su trayectoria profesional ascendente precisamente a raíz de su afiliación al Sindicato y del comienzo de sus actividades sindicales.

Hasta el momento de su afiliación al Sindicato Comisiones Obreras, y antes del inicio de su actividad sindical, el recurrente tuvo una clara trayectoria ascendente que le llevó a ser delegado de una oficina de la Caixa de Catalunya que se encontraba a punto de ascender en el régimen de clasificación de oficinas, lo que a su vez le hubiera supuesto el ascenso automático de categoría profesional. Esta trayectoria profesional se truncó a partir de la afiliación sindical del actor y del inicio de su actividad sindical.

Primero la empresa lo destina como delegado a otra oficina, que no iba a promocionar en la clasificación. Después, cuando el actor se queja ante la Dirección por este traslado y le solicita un puesto de trabajo acorde a sus méritos profesionales, se le destituye de delegado y se le envía como archivero-administrativo a la oficina central. A continuación, dado que el actor comunica a la empresa que una lesión en la columna le impide levantar pesos y transportar las cajas del archivo, presentando el oportuno certificado médico, la empresa finalmente le destina a realizar funciones de ventanilla, es decir, funciones de cajero terminalista, aduciendo que es el único trabajo vacante en el que no es preciso el transporte de cajas.

A su juicio, las razones que emplean ambas Sentencias para rechazar su pretensión no son admisibles. En primer lugar, aunque fuera cierto que la designación para el cargo de delegado de oficina fuera discrecional, la discrecionalidad no puede significar nunca arbitrariedad y, en cualquier caso, ninguna facultad discrecional puede ser utilizada para vulnerar un derecho fundamental. Así pues, la mera alegación de la existencia de una pretendida facultad discrecional no puede enervar la pretensión del recurrente. En segundo lugar, en relación con el argumento de la inexistencia de conexión entre la afiliación y la remoción del cargo de delegado de oficina, ya que la domiciliación del pago de la cuota sindical en la cuenta del actor en la entidad demandada no significa que la empresa tuviera conocimiento de tal hecho, se aduce que, para conocer el hecho de la afiliación, la empresa no tenía que realizar investigación alguna, ya que ese dato se encontraba en los ordenadores y en su correspondencia con el Sindicato. Dichas Sentencias invierten la carga de la prueba al considerar insuficiente la domiciliación del pago de la cuota sindical en su cuenta corriente en la empresa para acreditar el conocimiento por ésta de su afiliación, lo que equivale a exigir al actor que demuestre que la empresa conocía su afiliación. Sientan, además, una doble presunción en contra del actor: que la empresa no puede haber vulnerado el secreto bancario y que para actuar contra el actor el hecho de la afiliación lo tenía que haber conocido la Jefatura de Personal.

En tercer lugar, las Sentencias dan por probado que el traslado al Departamento Económico-Financiero de la oficina central fue voluntario, al solicitar el propio actor un puesto en Departamento técnico, pero dicha solicitud fue más bien una protesta por haber sido asignado a una oficina de inferior categoría y, en todo caso, una solicitud de un puesto de trabajo acorde con su categoría y cualificación profesional, pero nunca a puestos de trabajo de inferior categoría que han constituido un trato no ya peyorativo sino incluso vejatorio, del que ha tenido que liberarse, en una ocasión, por las lesiones vertebrales que padece. Por último, el argumento de que el hoy recurrente trata de extraer consecuencias de hechos posteriores al traslado de 1989, no previsibles en aquel momento, significa una nueva inversión de la carga de la prueba en su perjuicio.

En suma, el recurrente achaca a dichas Sentencias una vulneración de sus derechos fundamentales reconocidos en los arts. 28.1 C.E. y 14 C.E. por no invertir la carga de la prueba ante la presentación de indicios de una conducta antisindical, exigiendo a la empresa la prueba de la existencia de una causa objetiva, razonable y proporcionada para su conducta ajena a todo motivo discriminatorio, en contra de lo dispuesto en el art. 178.2 L.P.L. y de la doctrina de este Tribunal (SSTC 94/1984, 38/1986, 104/1987, 114/1989 y 21/1992).

Se alega, en segundo lugar, la vulneración por la Sentencia del Juzgado de lo Social del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24 C.E.) del recurrente, por no haber dado cumplimiento a las garantías de congruencia, apreciación y carga de la prueba previstas en el art. 97 de la L.P.L., fundamentalmente, por no

motivar en qué medios probatorios basó algunas de las afirmaciones que en ella se contienen (que el puesto de cajero terminalista era la única vacante en la oficina central, y que fue el actor quien realizó las solicitudes para ser cambiado de puesto de trabajo); por no pronunciarse sobre la excepción de inadecuación del procedimiento formulada por la demandada, y, por último, por no respetar la inversión de la carga de la prueba, expresamente ordenada por el art. 178.2 L.P.L. de 1990, tras la acreditación por el actor de indicios de una conducta antisindical, de acuerdo con el art. 178.2 de la L.P.L. de 1990. La empresa demandada ni siquiera alegó la existencia de una causa objetiva y razonable.

Se alega, en tercer lugar, la vulneración por la Sentencia dictada en suplicación por el Tribunal Superior de Justicia del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente sin indefensión (art. 24.1 C.E.), por falta de motivación, al rechazar genéricamente todas y cada una de las pretensiones de revisión de los hechos declarados probados, con la única justificación, lógica e irrazonable (STC 63/1991), de ser intrascendentes para el fallo desestimatorio que se pensaba dictar, limitando, además, el derecho del actor de dar contenido a los posteriores recursos, establecidos por la ley.

Por último, en la presente demanda de amparo se alega la vulneración por el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo del derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (24.1 C.E.), como derecho a los recursos legalmente establecidos, pues se trata de una decisión de inadmisión que, aunque basada en causas previstas en la ley, no se concreta en el caso de manera objetiva, no se encuentra motivada y resulta manifiestamente desproporcionada. Entiende el recurrente que tanto el carácter genérico de la afirmación de falta de pormenorización de la contradicción alegada, como, sobre todo, la insubsanabilidad de esa pretendida falta de concreción en el escrito de alegaciones son motivos inaceptables para la inadmisión del recurso.

4. Mediante providencia de 8 de noviembre de 1996, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, requerir al Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona, a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y al Tribunal Supremo para que, en el plazo de diez días, remitiesen testimonio del procedimiento núm. 436/92, del recurso de suplicación núm. 590/94, del recurso de casación núm. 2.583/94, con la práctica de los emplazamientos pertinentes.

5. En el escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 18 de diciembre de 1996, y registrado en el Tribunal el 21 de diciembre de 1996, don Argimiro Vázquez Guillén, Procurador de los Tribunales, se persona en las actuaciones en nombre de la Caixa de Catalunya.

6. Por providencia de 13 de enero de 1997, la Sección Primera acuerda tenerle por personado, devolviéndole el poder presentado, previo cotejo y testimonio en Autos; y, asimismo, acuerda acusar recibo de las actuaciones interesadas en el anterior provido, y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. Por escrito registrado en el Tribunal el 5 de febrero de 1997, la representación actora formula alegaciones en las que se ratifica íntegramente el contenido de la demanda de amparo.

8. La representación de la Caixa de Catalunya, por escrito registrado el 7 de febrero de 1997, formuló alegaciones interesando la desestimación de la demanda de amparo. Entiende que, en el pre-

rente supuesto, de la relación fáctica de la Sentencia de instancia no hay dato alguno que avale especiales méritos del actor para obtener el reconocimiento de la categoría de Oficial superior, constando, por el contrario, que tras tres años y medio en la dirección de una oficina de nivel G, ésta seguía en el mismo escalón en el sótano de la clasificación, teniendo en cuenta que esta oficina obtuvo la clasificación del nivel F a los catorce meses de salir el recurrente, en febrero de 1991, lo que puede suponer que el salto de nivel de la oficina no era tan inmediato, o que el nuevo director alcanzó la categoría en la mitad de tiempo que no logra el recurrente. No existen datos en los Autos de que los trasladados del recurrente obedecieran a la afiliación del actor a CC.OO., dato que la empresa no conoce hasta después de ser el actor destinado a su nueva responsabilidad en la oficina de la calle Carders. No debe admitirse que se vuelva sobre la veracidad de los hechos probados, únicos presupuestos válidos de los que debe partir el análisis de ajuste constitucional de las resoluciones judiciales impugnadas. El actor basa su denuncia en hechos presuntamente acaecidos, que no aparecen probados, y lejanos en el tiempo; de otra parte, en ningún momento concreta la actuación sindical en la que supuestamente estaría fundado su cambio de destino, no ha desarrollado actividad probatoria precisa en torno a la existencia de indicios de discriminación, presupuesto obligado de la inversión de la carga probatoria. Para determinar que un derecho fundamental ha quedado violado se precisa una cierta intencionalidad.

También se rechaza el segundo motivo impugnatorio, referido a la presunta violación del art. 24.1 C.E. por parte de la Sentencia de instancia, que es coherente con el relato fáctico y se encuentra fundamentada con corrección, siendo el debate relativo a la apreciación del material probatorio una cuestión de mera legalidad. También debe ser desestimada la tercera queja relativa a la vulneración del art. 24.1 C.E. por la Sentencia de duplicación, pues sólo si se tratara de un resolución extremadamente formal o arbitraria podía admitirse tal vulneración, lo que no aconteció en este caso. Por último, la entidad demandada también rechaza la violación del art. 24.1 C.E. por el Auto del Tribunal Supremo que se alega en la demanda de amparo, pues el recurrente bajo tal alegación, de nuevo, insiste en razonamientos más propios de la legalidad ordinaria, y absolutamente desconectados del juicio de constitucionalidad que singulariza este recurso de amparo.

9. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, en el escrito de 12 de febrero de 1997, solicitó el otorgamiento del amparo, al estimar que la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaídas en los Autos 436/92, han vulnerado el derecho de libertad sindical protegido por el art. 28.1 C.E. Analizando el primer motivo impugnatorio en que se funda la demanda de amparo, partiendo de que la supuesta violación del art. 14 C.E. quedaría subsumida en el derecho reconocido por el art. 28.1 C.E. (SSTC 55/83 y 85/95, entre otras), afirma que desde la STC 38/1981 este Tribunal ha señalado que una de las manifestaciones primigenias del derecho a afiliarse libremente a un Sindicato reside en la posibilidad de desarrollar con autonomía y libertad el ejercicio de la actividad sindical, y el de la correlativa consecución de un cierto grado de indemnidad por su pertenencia a una organización de este tipo. A continuación, el Ministerio Fiscal, partiendo de la doctrina de este Tribunal sobre la carga de la prueba cuando se alega una discriminación sindical en el ámbito laboral, afirma que en el presente caso el demandante de amparo ha acreditado suficientemente la existencia de los preceptivos indicios, que se concretarían en los siguientes extremos:

En primer lugar, resulta revelador que, apenas transcurridos veinte días desde que el recurrente comunica a la empresa su de-

seo de que le fuera domiciliado en su nómina el pago de la cuota sindical, sea trasladado como delegado a otra oficina.

En segundo lugar, que, cuando con fecha de 21 de noviembre de 1989 comunica verbalmente su desacuerdo con la decisión, es destinado al Departamento Económico-Financiero en la oficina central, para tareas administrativas. No puede olvidarse que el recurrente había alcanzado y consolidado la categoría profesional de Oficial superior a la que corresponden funciones claramente directivas (art. 16 del Convenio Colectivo para las Cajas de Ahorro de 16 de abril de 1982, «Boletín Oficial del Estado» núm. 106, de 4 de mayo), distantes de las simples tareas administrativas. Además, el recurrente había desempeñado ya funciones de responsabilidad en la empresa, entre otras la dirección de una oficina durante más de tres años, por lo que había conseguido consolidar su permanencia en el mismo grupo de clasificación (Circular B 32/88, de 15 de febrero, de la entidad demandada).

En tercer lugar, el Ministerio Fiscal destaca que del análisis de las actuaciones se desprende un claro error de fechas en el fundamento jurídico primero de la Sentencia del Juzgado de lo Social, que no es irrelevante para la cuestión que se analiza, primero, porque sirvió para descartar al Juzgado de lo Social la conexión, alegada por el actor, entre su actividad como delegado de la oficina de Buenaventura Muñoz y el ascenso de categoría de esta oficina, por la lejanía temporal. En los folios 52 a 57 de las actuaciones consta la Circular 20/90, de 31 de enero de 1990, de la entidad demandada, que eleva la citada oficina de categoría, con efectos de enero de 1990. A mayor abundamiento, señala el Ministerio Público que es singularmente importante señalar que, según la citada Circular 32/88, las oficinas de nivel G son las que no han obtenido resultados de signo positivo, por lo que la actuación del actor en la citada oficina habría sido, cuanto menos, positiva o satisfactoria para la entidad.

En cuarto lugar, también ha resultado acreditado que la oficina de la calle Carders no ha sido elevada, en los años sucesivos, de calificación.

En quinto lugar, del análisis de las actuaciones puede apreciarse que, legado el mes de abril de 1991, tras las elecciones sindicales en las que el recurrente obtuvo un puesto en el Comité de Empresa, las tareas administrativas que venía realizando se agudizan al ordenarse la actualización del archivo, lo que conlleva tareas físicas, que le llevan incluso a aportar certificado médico acreditativo de su imposibilidad de realizar esfuerzos físicos.

Finalmente, una vez conocido el padecimiento físico del recurrente, se le traslada a realizar tareas de ventanilla de atención al público.

De lo hasta ahora destacado se deduce que el devenir profesional del recurrente en apenas dos años pasó de ostentar la condición de Oficial superior con tareas directivas, en un destino de delegado de oficina, al mucho más modesto de cajero terminalista, con funciones de atención al público en ventanilla.

A continuación, el Ministerio Fiscal pasa a analizar los argumentos esgrimidos de contrario por la Caixa de Catalunya y las Sentencias impugnadas:

El primer argumento esgrimido ha sido el ser un cargo de libre designación y confianza, sujeto a la discrecionalidad de la dirección empresarial, el cargo de delegado de oficina. A juicio del Ministerio Público tales argumentos no justifican la decisión de trasladar a un empleado con una trayectoria satisfactoria, no siendo aventurado

entender que cuando se decidió el traslado en noviembre de 1995 ya se habrían realizado las oportunas evaluaciones de la actividad financiera de la citada oficina. Si a ello añadimos el hecho igualmente acreditado (folios 37 a 43 de las actuaciones) de que el ascenso de la oficina a categoría F llevaba aparejada una correlativa promoción profesional del delegado de la misma, resulta inexplicable en el campo de la lógica la proposición de dicho traslado. Por otra parte, la discrecionalidad no es conciliable con la arbitrariedad, cuando se invocan derechos fundamentales supuestamente vulnerados, y la entidad demandada no ha expuesto siquiera las razones que motivaron la decisión del traslado.

El segundo argumento utilizado por las resoluciones recurridas niega la conexión entre el aviso del actor de que fuera domiciliado el cobro de la cuota sindical con el acuerdo de traslado, señalando la Sentencia del T.S.J. que el secreto bancario impediría transferir dicha información al Departamento de Personal. Sin embargo, señala el Ministerio Fiscal, admitiendo lo indicado por el recurrente, que no era necesario dicho trasvase de información, pues la operación consistente en comunicar a la entidad la domiciliación de los recibos que el Sindicato pasara al cobro quedaba registrada en la cuenta que el recurrente tenía abierta, estando, por tanto, al alcance de la propia entidad demandada, desde el mismo momento en que aquella se hubiera cumplimentado y registrado informáticamente. Por último, el Fiscal señala que resulta paradójico que una persona que ha solicitado en dos ocasiones su traslado a otro puesto de trabajo, que no reúne las características directivas y de responsabilidad que los antes ocupados, inicie actuaciones ante los órganos jurisdiccionales, e incluso ante este Tribunal Constitucional, en contra de sus propios actos. El Ministerio Fiscal concluye que ha existido una conducta claramente discriminatoria de la promoción laboral del actor que se produce en varias etapas, desde el mismo momento en que, primero, comunica a la empresa su condición de afiliado a un Sindicato, y más tarde se ve aun más deteriorada cuando resulta elegido miembro del Comité de Empresa de la oficina central donde trabajaba. El otorgamiento del amparo por vulneración del art. 28.1 C.E., hace, en su criterio, ocioso el análisis de los restantes motivos invocados por el recurrente, que además reputa de subsidiarios.

10. Por providencia de fecha 20 de abril de 1998, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo imputa a las referidas Sentencias del Juzgado de lo Social y del Tribunal Superior de Justicia, en síntesis, la vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14 y 28.1 C.E. al no haber reparado la actuación empresarial que le ha discriminado en su promoción profesional como consecuencia de su afiliación y de su actividad sindical. En el *petitum* de la demanda, de forma subsidiaria, se argumenta extensamente sobre diversas vulneraciones del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, reconocido por el art. 24.1 C.E., que se achacan a dichas Sentencias, así como al Auto del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 1995. El Ministerio Fiscal, por su parte, considera vulnerado el derecho fundamental a la libertad sindical del actor, reconocido por el art. 28.1 C.E., sin que considere necesario analizar las supuestas lesiones del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva invocadas por el recurrente, que además formula con carácter subsidiario, toda vez que las alegaciones del demandante de amparo giran sustancialmente en torno a la vulneración del derecho fundamental contenido en el art. 28.1 C.E. (STC 197/1990).

2. Por lo que respecta a la queja principal sobre la discriminación sindical que el recurrente afirma haber padecido, es preciso señalar que, en el presente supuesto, la invocación del art. 14 C.E. es redundante respecto de la invocación del art. 28.1 C.E. Según criterio reiterado de este Tribunal, cuando se alegan discriminaciones perturbadoras del ejercicio del derecho a la libertad sindical, las hipotéticas violaciones del art. 14 C.E. quedan subsumidas en el derecho reconocido en el art. 28.1 C.E. (SSTC 55/1983, 202/1997, entre otras), salvo que la discriminación impugnada concierna a alguna de las determinaciones explícitamente proscritas en el art. 14 C.E., circunstancia que no concurre en el caso que ahora enjuicamos.

Enfocado de este modo el objeto del recurso, nuestro análisis debe dirigirse, en primer lugar, a determinar si, como alega la parte actora y corrobora el Ministerio Fiscal, el recurrente ha sido víctima de una conducta empresarial contraria a su derecho fundamental a la libertad sindical.

3. Como hemos señalado en la reciente STC 74/1998, este Tribunal desde la STC 38/1981 ha venido subrayando cómo la libertad de afiliarse a cualquier Sindicato y la libertad de no afiliarse, así como el desarrollo de la actividad inherente a la legítima actuación en el seno de la empresa para defender los intereses a cuyo fin se articulan las representaciones de los trabajadores, necesita de garantías frente a todo acto de injerencia, impeditivo u obstaculizador del ejercicio de esa libertad (fundamento jurídico 5.º). En igual sentido recuerda la STC 95/1996 que la vertiente individual del derecho fundamental de libertad sindical comprende principalmente el derecho a constituir Sindicatos, el de afiliarse al de su elección (teniendo en cuenta que nadie puede ser obligado a afiliarse a un Sindicato) y a que los afiliados desarrollen libremente su actividad sindical (STC 197/1990), sin que nada de lo anterior pueda implicar perjuicio alguno para los trabajadores; naturalmente si se cumplen los requisitos legalmente establecidos (fundamento jurídico 4.º).

Dentro del contenido del derecho de libertad sindical reconocido en el art. 28.1 C.E. se encuadra, pues, el derecho del trabajador a no sufrir, por razón de su afiliación o actividad sindical, menoscabo alguno en su situación profesional o económica en la empresa (STC 73/1998, fundamento jurídico 3.º). Esta garantía de indemnidad que otorga el art. 28.1 C.E. a los trabajadores ha sido reconocida por este Tribunal frente a las facultades empresariales de despido (SSTC 38/1981, 94/1984, 88/1985, 104/1987, 114/1989, 135/1990, 21/1992, 7/1993, 266/1993, 180/1994), así como frente a otras facultades del empresario (SSTC 94/1984, 36/1986, 166/1986, 266/1993), incluidas las organizativas (STC 90/1997). En efecto, como ha sido destacado recientemente por esta misma STC 90/1997, también las facultades organizativas empresariales se encuentran limitadas por los derechos fundamentales del trabajador. Los poderes empresariales se encuentran limitados en su ejercicio no sólo por las normas legales o convencionales que los regulen, sino también por los derechos fundamentales del trabajador, constituyendo un resultado prohibido el de una utilización de aquéllos lesiva de éstos. Tan elemental premisa no se excepciona en los supuestos en que el empresario no está sujeto por la norma a causas o procedimientos en su actuación, antes al contrario, opera si cabe con más intensidad en tales casos por cuanto en ellos el empleador puede, virtualmente, ocultar con más facilidad las verdaderas razones de sus decisiones (fundamento jurídico 6.º).

De otra parte, y también desde la STC 38/1981, la doctrina de este Tribunal viene resaltando la importancia de las reglas de distribución de la carga de la prueba para la efectividad de la tutela del derecho fundamental de libertad sindical. En este sentido, se ha señalado que, cuando se alegue que una decisión empresarial encubre en realidad una conducta lesiva de los derechos fundamenta-

les, incumbe al empresario la carga de probar que su actuación obedece a motivos razonables, extraños a todo propósito atentatorio de un derecho fundamental. Para imponer la carga probatoria expresada, el trabajador ha de aportar previamente un indicio razonable de que el acto empresarial lesiona sus derechos fundamentales (STC 73/1998, y las allí citadas).

No es, pues, suficiente la mera alegación de la vulneración constitucional. Al demandante corresponde aportar, cuando alegue que un acto empresarial ha lesionado su libertad sindical, un indicio razonable de que tal lesión se ha producido, vale decir, un principio de prueba dirigido a poner de manifiesto, en su caso, el motivo oculto de aquel acto (SSTC 90/1997 y 73/1998), a lo que se refiere precisamente el art. 179.2 de la L.P.L., que precisa que de lo alegado por la parte actora se ha de deducir la existencia de indicios de discriminación por motivos sindicales. En fin, el demandante que invoque esta inversión de la carga de la prueba ha de desarrollar una actividad alegatoria suficientemente concreta y precisa de la que resulten indicios de que ha existido discriminación (STC 266/1993, fundamento jurídico 3.º).

Ahora bien, alcanzado el anterior resultado probatorio por el demandante, sobre la parte demandada recae la carga de poner de manifiesto la existencia de causas suficientes, reales y serias, para calificar de razonable la decisión (STC 21/1992, fundamento jurídico 3.º). Como hemos precisado, no se trata de situar al empresario ante la prueba diabólica de un hecho negativo, como es la inexistencia de un móvil lesivo de derechos fundamentales (STC 266/1993, fundamento jurídico 2.º), pero sí debe asumir, en estos supuestos, la carga de probar, sin que resulte suficiente el intentarlo (STC 114/1989, fundamento jurídico 6.º), que su actuación tiene causas reales, absolutamente extrañas a la pretendida vulneración de derechos fundamentales, así como que aquéllas tuvieron entidad suficiente para adoptar la decisión, único medio de destruir la apariencia lesiva creada por los indicios (STC 73/1998, fundamento jurídico 2.º).

4. La anterior doctrina constitucional conduce a examinar, en primer término, si el recurrente ha acreditado suficientemente la existencia de indicios que generen una razonable sospecha, apariencia o presunción a favor de su alegato. A cuyo respecto cabe adelantar cómo la correlación de hechos que han dado lugar a este litigio indican que existe algún tipo de relación directa entre las decisiones empresariales de cambio de puesto de trabajo del recurrente y su afiliación y actividad sindical en la empresa.

En efecto, de los hechos declarados probados por las Sentencias aquí impugnadas se desprende que el actor se afilia al Sindicato Comisiones Obreras, domiciliando el pago de la cuota sindical en la cuenta abierta en la entidad demandada el día 1 de noviembre de 1989, y que veinte días más tarde la empresa adopta la decisión de su traslado de la oficina de la calle Buenaventura Muñoz a la de la calle Carders, pues ya el día 21 de noviembre del mismo año el actor expresa verbalmente a la empresa su desacuerdo frente a tal decisión. Tras expresar tal desacuerdo y solicitar un puesto de trabajo acorde con su condición de delegado de oficina del mismo rango o expectativas, o de Licenciado en Ciencias Económicas, el 30 de noviembre es trasladado al Departamento Económico-Financiero en la oficina central, para realizar tareas administrativas. Con posterioridad, el recurrente pasa a ostentar el cargo de delegado sindical desde noviembre de 1990, y en abril de 1991 se le ordena la actualización del archivo del Departamento. Por último, y tras aportar certificación médica acreditativa de la imposibilidad de realizar las tareas físicas que el trabajo asignado contiene, es de nuevo trasladado, ahora al Departamento de Ahorro, para desarrollar funciones de cajero terminalista.

En relación con la primera decisión de trasladar al recurrente, como delegado de oficina, desde la de la calle Buenaventura Muñoz a la de la calle Carders, tanto la empresa como posteriormente las resoluciones judiciales impugnadas han rechazado su conexión con la afiliación del actor sobre la base de dos argumentos, la igualdad de nivel de aquellas oficinas y el desconocimiento de la empresa de la afiliación del actor.

Se afirma, en primer lugar, que el pretendido traslado del actor lo era a una oficina de igual nivel (G), y que el ascenso al nivel F efectuado en la oficina de procedencia se produjo en febrero de 1991, y no en febrero de 1990, como afirmara el recurrente, y, por tanto, en una fecha muy alejada en el tiempo para poder relacionar las consecuencias pretendidas por el demandante. En su aserto de alegaciones en este proceso constitucional la empresa demandada insiste en rechazar tal conexión, atendiendo a la fechas reflejadas en los hechos declarados probados por las Sentencias aquí impugnadas, y a la vinculación de este Tribunal a los mismos [art. 44.1.b) LOTC].

Este argumento no puede ser admitido, pues, como ya ha sido destacado por el Ministerio Fiscal, el análisis de las actuaciones permite comprobar el error padecido por la Sentencia de instancia en relación con la controvertida fecha, tal y como afirmara el demandante de amparo. En las actuaciones obra, en efecto, en los folios 52 a 57, la Circular núm. B-20/90 sobre clasificación de oficinas de la entidad demandada, de fecha 31 de enero de 1990, en la que puede comprobarse cómo la oficina de la calle Buenaventura Muñoz había alcanzado ya el referido nivel F. La apreciación judicial de la falta de conexión por la lejanía temporal entre el traslado del actor y el ascenso de nivel de la oficina de procedencia queda así desvirtuada.

El segundo argumento utilizado para rechazar la conexión entre la decisión de afiliación del actor y su cambio de puesto de trabajo en la empresa fue el desconocimiento por la empresa del dato de la afiliación, argumento que tampoco puede ser admitido.

Ciertamente, la correlación temporal entre la afiliación del actor y su traslado sería insuficiente para presumir la conexión causal de ambos hechos si durante la fase probatoria hubiera quedado acreditado que la empresa desconocía la afiliación del actor en el momento de adoptar su decisión (STC 180/1994), lo que no aconteció en el presente caso. Por el contrario, el único hecho probado y dato cierto es el de la domiciliación del recurrente del pago de su cuota sindical en una cuenta abierta en la entidad demandada, lo que, unido a la proximidad temporal de ambas decisiones, son indicios suficientes para crear una sospecha o apariencia de relación de causalidad entre las mismas, y consiguientemente de actuación empresarial contraria a la libertad sindical del recurrente. Por lo demás, la conexión o relación entre la afiliación y actividad sindical y el perjuicio en la promoción profesional del recurrente se alega también en relación con posteriores decisiones de cambio de puesto de trabajo sufridas por el actor, cuando la empresa ya admite conocer la afiliación del recurrente, lo que vendría a abundar en favor del resultado probatorio pretendido por el demandante.

Del relato de hechos probados y de lo actuado se deduce, en suma, que el demandante ha desarrollado una actividad alegatoria suficientemente concreta y precisa, en torno a los indicios de que ha existido una lesión de su derecho de libertad sindical, creando con ello una apariencia o sospecha de comportamiento empresarial contrario a este derecho fundamental.

5. Alcanzada la anterior conclusión, y con arreglo a la doctrina constitucional más arriba reproducida, correspondía a la empresa

la carga de probar que sus decisiones de movilidad funcional del trabajador se basaban en causas reales, serias y suficientes para destruir la apariencia de discriminación creada por el trabajador. En efecto, conforme se recoge en el fundamento jurídico segundo, esta carga probatoria incumbe al empresario también en el supuesto de decisiones discrecionales, o no causales, y que no precisen por tanto ser motivadas, ya que, como hemos declarado, ello no excluye que, desde la perspectiva constitucional, sea igualmente ilícita una decisión de esta naturaleza contraria a los derechos fundamentales del trabajador (SSTC 94/1984, 166/1988, 198/1996, 90/1997). De ahí que ninguna relevancia pueda darse al dato, aducido por la empresa y recogido por las Sentencias impugnadas, relativo al carácter discrecional de la decisión empresarial de nombrar delegado de oficina.

Por lo demás, la empresa ha alegado, como causa motivadora de sus decisiones de traslado del trabajador, la voluntad del trabajador, lo que fue admitido por la Sentencia del Juzgado de lo Social como una justificación objetiva y razonable, suficiente y proporcionada, y acreditada por la empresa, para negar la existencia de vulneración de derecho fundamental alguno.

Ahora bien, la voluntad del recurrente no puede ser admitida, en el presente supuesto, como una causa seria y real que justifique las decisiones empresariales por él impugnadas como lesivas de su derecho a la libertad sindical. Como ya ha sido señalado por el Ministerio Fiscal, de lo acaecido en el presente litigio no puede derivarse semejante conclusión, ni ello se deduce de los hechos declarados probados, como tampoco de las actuaciones, habiendo quedado acreditado, por el contrario, que el trabajador expresó a la empresa su desacuerdo frente a tales decisiones de traslado, que las mismas han significado un perjuicio en los derechos profesionales del recurrente y, por último, que el trabajador ha recurrido tales decisiones de movilidad funcional en la empresa al considerarlas no ya sólo lesivas de su promoción profesional sino de su derecho fundamental a la libertad sindical.

Por tanto, acreditada por el trabajador la existencia de indicios de una actuación empresarial contraria a la libertad sindical, es el caso que la empresa no ha acreditado la existencia de causa alguna, seria y real, que hubiera permitido destruir la apariencia discriminatoria creada y alcanzar la necesaria convicción de que su actuación había sido ajena a todo propósito atentatorio de la libertad sindical. La ausencia de prueba trasciende de este modo el ámbito puramente procesal y determina, en último término, que los indicios aportados por el demandante despliegan toda su operatividad para declarar la lesión del propio derecho fundamental del trabajador a la libertad sindical (SSTC 90/1997, 74/1998, y las allí citadas).

6. Las anteriores conclusiones conducen directamente a la estimación del amparo solicitado, así como a la anulación de las Sentencias del Juzgado de lo Social y del Tribunal Superior de Justicia recurridas por vulnerar el derecho fundamental protegido por el art. 28.1 C.E. Ello hace innecesario el análisis del resto de los motivos impugnatorios por lesión del art. 24.1 C.E., articulados también frente a las Sentencias del Juzgado de lo Social y a la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, al igual que frente al Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, que ha-

bían sido formulados con carácter expresamente subsidiario por el recurrente en amparo. La anulación de las Sentencias impugnadas por lesionar el art. 28.1 C.E. no se extiende, sin embargo, al Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, que ningún reproche ha merecido desde esta perspectiva.

7. Sólo resta determinar el alcance del amparo otorgado por la presente Sentencia, conforme a lo previsto en el art. 55.2 LOTC. El recurrente ha solicitado en el *petitum* de la demanda que se declare igualmente su derecho a ocupar el cargo de delegado de la oficina en la que se encontraba con anterioridad al inicio de la conducta empresarial antisindical o, subsidiariamente, de delegado de oficina de igual calificación, así como que se declare el derecho a percibir en concepto de indemnización por daños y perjuicios las cantidades que solicitaba en su demanda inicial.

Ahora bien, como hemos declarado en anteriores ocasiones, no corresponde a este Tribunal pronunciamiento alguno respecto a la indemnización de daños y perjuicios solicitada, cuya determinación, al igual que la del resto de las medidas que en su caso correspondan en orden a restablecer al recurrente en su derecho, dadas las circunstancias concurrentes en el presente caso, debe corresponder al Juzgado de lo Social. La declaración, por tanto, de vulneración del derecho fundamental por las Sentencias del Juzgado de lo Social y del Tribunal Superior de Justicia impugnadas debe determinar la anulación de las mismas, así como la retroacción de las actuaciones a fin de que el Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona dicte nueva Sentencia en la que, partiendo de la existencia de la lesión del derecho de libertad sindical reconocido en el art. 28.1 C.E., repare el mencionado derecho y determine los efectos que correspondan.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Carles Hijos Mateu y, en consecuencia:

1.º Reconocer al recurrente su derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 C.E.), comprensiva del derecho a no ser discriminado en su promoción profesional por razón de su afiliación y actividad sindical.

2.º Declarar la nulidad de las Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 7 de junio de 1994, y del Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona, de 8 de julio de 1992.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno a fin de que el Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona dicte nueva Sentencia en la que adopte las medidas oportunas en orden al restablecimiento del derecho fundamental vulnerado.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1998, de 21 de abril

Recurso de amparo. Derecho de libertad sindical. Derecho a la no discriminación.

Derecho a la tutela judicial efectiva. Procedimiento laboral.

Inversión de la carga de la prueba. Movilidad funcional.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso interpuesto contra el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 1995, que inadmitió el recurso de casación para unificación de la doctrina por falta de una relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada como base del recurso contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 7 de junio de 1994, desestimatoria del recurso de suplicación, del ahora recurrente en amparo, contra la Sentencia del Juzgado de lo Social número 1 de Barcelona de 8 de julio de 1992 que recayó en el proceso promovido por el ahora recurrente, que prestaba servicios para la entidad Caixa d'Estalvis de Catalunya, contra la misma en virtud de demanda sobre tutela de derechos de libertad sindical, al considerar que dada su afiliación al Sindicato Comisiones Obreras resultó perjudicada su promoción profesional en la empresa, padeciendo una degradación a puestos de trabajo de inferior categoría. La desestimación se funda en la circunstancia de no aportarse ni siquiera un indicio de la concurrencia de tal violación, mediante la aportación de unos hechos de los que esulte una presunción o apreciación de la lesión.

B) Antecedentes

El recurrente alegó vulneración de los derechos de libertad sindical y a la no discriminación por no haber sido reparada por parte de los órganos de la jurisdicción social la conducta antisindical y discriminatoria de que fue objeto por parte de la empresa, que supuso que hasta el momento de su afiliación al sindicato tuviera una clara trayectoria profesional ascendente y que a partir del inicio de su actividad sindical quedase la misma truncada, entendiéndose que las sentencias recaídas vulneran los derechos invocados por no invertir la carga de la prueba ante la presentación de indicios de una conducta antisindical, exigiendo a la empresa la prueba de la existencia de una causa objetiva, razonable y proporcional para que resultara acreditado que su conducta fuera ajena a todo motivo discriminatorio.

Igualmente considera lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por no haberse dado cumplimiento a las garantías de congruencia, apreciación y carga de la prueba previstas en la legislación procesal laboral, así como por falta de motivación en los supuestos de las Sentencias de instancia y por privarle del derecho a los recursos legalmente reconocidos en el caso del Auto del Tribunal Supremo objeto de impugnación.

La representación de "La Caixa" entendió que no se producían las vulneraciones alegadas, ya que de la relación fáctica de la Sentencia de instancia no hay dato alguno que avale especiales méritos del actor para obtener la categoría pretendida, sin que se haya desarrollado actividad probatoria precisa en torno a la existencia de indicios de discriminación, presupuesto necesario para la inversión de carga de la prueba. Igualmente considera coherente la sentencia de instancia con el relato fáctico, estando debidamente fundamentado, entendiéndose en última instancia que el recurrente plantea cuestiones de legalidad ordinaria sin conexión en el proceso constitucional en tramitación.

El Ministerio Fiscal estima lesionado el derecho de libertad sindical, considerando que si éste presupone entre otras facultades la de afiliarse libremente a un sindicato, en base a la posibilidad de desarrollar con autonomía y libertad el ejercicio de la actividad sindical con la correlativa consecución de un cierto grado de indemnidad por su pertenencia al mismo, en relación con una persona, el ahora recurrente en amparo, que en un determinado lapso de tiempo posterior a su afiliación sindical pasó de ostentar un puesto con tareas directivas a desempeñar otro de inferior nivel, se ha producido una arbitrariedad.

C) Fundamentos jurídicos

Se señala que la invocación del derecho a la no discriminación es redundante en relación al derecho de libertad sindical, ya que existe reiterada jurisprudencia constitucional que resuelve sobre la subsunción de aquél en el de la libertad sindical cuando se alegan perturbaciones de ambos.

Se indica igualmente que la libertad de afiliación o no a un sindicato, así como el desarrollo de la actividad inherente a la legítima actuación en el seno de la empresa para defender los intereses a cuyo fin se articulan las representaciones de los trabajadores necesita garantías frente a todo acto de injerencia, impeditivo u obstativo del ejercicio de la referida libertad. En consecuencia el trabajador tendrá derecho a no sufrir en razón de su afiliación o actividad sindical menoscabo alguno profesional o económico en su empresa, existiendo limitaciones derivadas de los derechos fundamentales de los trabajadores a las facultades organizativas empresariales, incluso en los supuestos en que el empresario no está sujeto a procedimientos específicos de actuación, operando en este último caso con más intensidad por ser más fácil al empresario ocultar la verdadera motivación de sus decisiones.

Por otra parte se señala que invocada una conducta empresarial lesiva a los derechos fundamentales del trabajador corresponde a aquél probar que su actuación obedece a motivos razonables, si bien para que opere este principio de inversión de la carga de la prueba se ha de aportar por el demandante un indicio racional de la conducta discriminatoria, sin que baste la mera alegación de la vulneración constitucional.

En el presente caso se considera que la correlación de hechos que ha dado lugar a este litigio pone de manifiesto la existencia de algún tipo de relación directa entre el cambio de puesto del recurrente en amparo y su afiliación y actividad sindical, sin que a efectos de la justificación del mismo sea de considerar la lejanía en el tiempo en-

tre las medidas adoptadas consideradas discriminatorias, así como el desconocimiento de la empresa del dato de la afiliación, dada la domiciliación en la entidad del pago de las cuotas sindicales.

La empresa obligada por tanto a probar que sus decisiones de movilidad funcional del trabajador se basan en causas reales, serias y suficientes se ha limitado a alegar la voluntad del trabajador, extremo éste aceptado por la jurisdicción social, si bien el mismo no se considera probado máxime cuando el trabajador en cuestión ha recurrido las citadas decisiones de movilidad. Por tanto la ausencia de toda prueba trasciende al ámbito procesal para entrar de lleno en el ámbito de protección constitucional y considerar lesionado el derecho a la libertad sindical.

**Sentencia 6/1999, de 8 de febrero.
Recurso de amparo. Juicio ejecutivo (BOE 25 febrero 1999) ⁽¹⁾**

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.467/95, promovido por doña Isabel Monteliú Raña, representada por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Fernández Castro y asistida del Letrado don Diego García García, interpuesto contra el Auto de 15 de mayo de 1995 y otras resoluciones, dictadas por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante, en el procedimiento de juicio ejecutivo núm. 175/89, así como contra la diligencia de lanzamiento practicada en éste en fecha 9 de junio de 1995. Ha comparecido la Procuradora doña Isabel Campillo García, sustituyendo a su compañero fallecido don Antonio Andrés García Arribas, en representación de la mercantil «Corona Park, S. L.», asistida del Letrado don Luis Como Caparrós. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 30 de junio de 1995 don José Manuel Fernández Castro, Procurador de los Tribunales y de doña Isabel Monteliú Raña, asistido del Letrado don Diego García García, interpuso recurso de amparo contra los Autos de 15 de mayo y 6 de junio de 1995, las providencias de 2 de junio y 7 de junio de 1995, la diligencia de lanzamiento de 9 de junio de 1995, así como «resoluciones concomitantes» recaídas en el procedimiento ejecutivo núm. 175/89, tramitado en el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

A) La recurrente era arrendataria de la vivienda sita en Eliche (Alicante), Calle Candalix, núm. 27, en virtud de contrato de arrendamiento suscrito en fecha 1 de marzo de 1984.

B) A principios del mes de abril de 1995 tuvo conocimiento dicha recurrente de que la finca que ocupaba como arrendataria había sido subastada y adjudicada a la mercantil demandante, Caja de Ahorros del Mediterráneo, en el procedimiento de juicio ejecutivo núm. 175/89, seguido en el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante contra don Miguel Hernández Martínez, y que había sido cedido el remate a la mercantil «Corona Park, S. L.», así como que esta última había solicitado del citado órgano judicial la posesión de la finca y el lanzamiento de los posibles ocupantes.

Seguidamente la ahora recurrente compareció ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante, en fecha 4 de abril de 1995, poniendo en conocimiento del Juzgado su condición de arrendataria de la finca, sobre la cual se había pedido la posesión, aportando copia del contrato de arrendamiento y algunos recibos de alquiler.

C) La recurrente, según manifiesta en su escrito de demanda, tuvo conocimiento a fines de abril de 1995, a través de terceras per-

sonas, de que el órgano judicial de instancia había dictado una providencia el 24 de abril de 1995, en la que se acordaba el lanzamiento de todos los ocupantes de la finca, providencia cuyo contenido no le había sido notificado, como tampoco la fecha en que se había de producir dicha diligencia.

Interpuso, por ello, recurso de reposición contra la indicada providencia, en la que solicitó se acordara la no procedencia del desalojo respecto de ella, precisamente por su condición de arrendataria de la vivienda donde el mismo se iba a producir. Igualmente, en el mismo escrito pidió que se le tuviera por personada en el procedimiento ejecutivo. Y además promovió incidente de previo y especial pronunciamiento, reclamando la suspensión tanto del procedimiento principal como de la diligencia de lanzamiento.

D) El Juzgado de Primera Instancia dictó Auto el 15 de mayo de 1995, en el que acordó no admitir a trámite la demanda incidental, desestimar el recurso de reposición interpuesto, y no admitir la pretendida personación de la interesada en el procedimiento de juicio ejecutivo.

Contra dicho Auto interpuso la interesada, según afirma, recurso de reposición, que igualmente fue desestimado.

E) El Juzgado señaló día para proceder al desalojo de la indicada vivienda, diligencia que no se llevó a cabo en la fecha acordada, señalándose por providencia nuevo día para llevar a efecto el lanzamiento, resolución que no le fue notificada a la recurrente.

Posteriormente la demandante volvió a comparecer solicitando del órgano judicial un aplazamiento en la ejecución del lanzamiento previsto, sin que el Juzgado le notificara contestación alguna a tal solicitud.

F) Se procedió, finalmente, a la diligencia de lanzamiento el 9 de junio de 1995. Dice la demandante de amparo que fue en el acto de dicha diligencia cuando tuvo conocimiento de que el Juzgado había dictado Auto el mismo día o el día anterior, acordando que aquella se llevase a cabo, resolución de la que no había tenido noticia hasta el momento de la ejecución de la diligencia. Añade que fue requerida en dicho momento para que se desalojara la finca, llevándose finalmente a término el lanzamiento acordado.

3. Por la solicitante de amparo se alega la vulneración en el procedimiento judicial seguido ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante de sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, que nuestra Constitución recoge en su art. 24, pues el presente recurso trae causa de un procedimiento judicial en el que a la ahora recurrente no se le ha considerado como parte procesal, negándosele, incluso, la personación, sin que haya podido ejercitar medio alguno de defensa, pese a que se han adoptado decisiones que de modo directo han afectado a sus derechos e intereses, causando graves perjuicios.

Termina suplicando la recurrente se le otorgue el amparo solicitado y que, en consecuencia, se declare la nulidad de la expresada diligencia de lanzamiento, de las resoluciones expresamente cita-

(1) Corrección de errores BOE 18 mayo 1999.

días y de las «concomitantes» recaídas en el expresado procedimiento ejecutivo, se reconozca su derecho a la tutela judicial efectiva y de defensa y, finalmente, se le restablezca en su derecho, para lo cual el órgano judicial «deberá reintegrarla en la posesión de la finca, absteniéndose de ordenar en aquel procedimiento ejecutivo el lanzamiento de la arrendataria recurrente».

4. Por providencia de 31 de enero de 1996 se acordó tener por personada en forma legal a la recurrente en amparo, admitir a trámite su demanda, y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante para que en término de diez días remitiera testimonio íntegro de todo lo actuado en el procedimiento de juicio ejecutivo núm. 175/89, interesándose, al mismo tiempo, el emplazamiento de las partes, excepto de la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días comparecieran en el presente proceso constitucional, si a su derecho conviniera.

5. En virtud de providencia de 27 de marzo de 1996 se acordó conceder un plazo de cinco días al Ministerio Fiscal para que alegara lo procedente sobre la petición de anotación preventiva, efectuada por la representación procesal de la parte recurrente.

Mediante escrito registrado el día 15 de abril de 1996, el Ministerio Fiscal no se opuso a dicha pretensión, sin perjuicio de que se acordara que por dicha recurrente se prestara la correspondiente fianza, por los posibles perjuicios que se podrían causar a la propietaria del inmueble en virtud de la adopción, en su caso, de dicha medida.

6. Mediante providencia de 29 de abril de 1996 se acordó la anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad núm. 2 de Elche (Alicante), siempre y cuando por la recurrente se prestase la correspondiente fianza, por los posibles perjuicios que se podrían ocasionar a la propietaria del inmueble en virtud de la adopción de dicha medida cautelar, fianza que debería ser fijada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante con libertad de criterio. Se libró para ello la correspondiente comunicación a dicho órgano judicial.

7. Por providencia de 13 de mayo de 1996 se tuvo por recibido el testimonio solicitado, y, conforme a lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas y de las demás existentes en el presente recurso de amparo en Secretaría, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a la representación procesal de la recurrente en amparo, para que dentro de dicho plazo presentaran las alegaciones que a su derecho convinieran.

8. La representación procesal de la recurrente en amparo, por escrito registrado el día 27 de mayo de 1996, se ratificó en las alegaciones efectuadas con anterioridad en el presente recurso de amparo, reiterando su contenido.

9. El Ministerio Fiscal, mediante escrito de 6 de junio de 1996, interesó del Tribunal Constitucional que dictara, de acuerdo con los arts. 80 y 86 LOTC, Sentencia estimando el presente recurso de amparo por vulnerar la resolución impugnada los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la defensa, consagrados por el art. 24 C.E., todo ello de acuerdo con la siguiente argumentación:

A) La actora denuncia que las resoluciones recurridas vulneran el art. 24.1 de la Constitución, porque, en un procedimiento ejecutivo en el que no ha sido parte, el órgano judicial le niega la posibilidad de personarse, lo que le impide ejercitar los medios de defensa pertinentes a su derecho nacido de un contrato de arrendamiento, dictándose, sin su audiencia, resoluciones judiciales que afectan de manera directa a su cualidad de arrendataria, hasta el punto de pri-

varle de su posesión arrendaticia. Se cita a tal efecto, la doctrina de este Tribunal contenida en las SSTC 6/1992 y 21/1995.

B) La aplicación de esta doctrina a este supuesto concreto lleva a la conclusión de la procedencia del amparo solicitado. Afirma el Ministerio Fiscal que «la estimación del amparo no supone que el Tribunal Constitucional intervenga para decidir si el contrato de arrendamiento puede mantenerse como tal, como consecuencia de la venta en pública subasta en un procedimiento hipotecario, cuestión que pertenece al campo de la legalidad ordinaria y, por lo tanto, sometida a la interpretación de los órganos judiciales». Y señala, al efecto, que el Tribunal Constitucional debe intervenir únicamente para examinar si las resoluciones judiciales impugnadas, las dictadas para dar posesión del inmueble al adjudicatario en la subasta, es decir, la resolución que ordena el lanzamiento de la actora de su vivienda y la diligencia de posesión, niegan la tutela de los derechos de quien, siendo en su momento arrendataria (hoy actora en el presente recurso de amparo constitucional), no pudo defenderse en un procedimiento en el que legalmente no estaba prevista su intervención, y en el que, al no haber sido aceptada por el Juez su personación, resultó gravemente perjudicada por carecer de posibilidad alguna de contradicción, pese a ceptar un derecho nacido de una relación contractual que, en principio, tiene que reputarse como válida, y que merece una protección específica, sin que por ello pueda considerarse como contradictoria con el derecho de propiedad del inmueble que se adjudica en el procedimiento ejecutivo, en virtud de la subasta celebrada.

La continuidad o no del contrato de arrendamiento debe ventilarse en el procedimiento ordinario, en el que las partes, con plenitud de conocimiento y contradicción, puedan defender sus derechos, proponer las pruebas, hacer sus alegaciones, y recibir una respuesta razonada y motivada en Derecho. Y añade el Ministerio Fiscal que la solución al problema constitucional consistente en la posible intervención del arrendatario en el proceso de ejecución será, como dice la doctrina de este Tribunal, que el órgano judicial interprete con dimensión constitucional, es decir, desde el contenido del derecho fundamental de defensa, el art. 132 de la Ley Hipotecaria eliminando todo aquello que suponga contradicción o restricción del derecho de defensa consagrado en el art. 24 de la C.E.

10. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de febrero de 1996, solicitó el Procurador de los Tribunales don Antonio Andrés García Arribas, en nombre y representación de la mercantil «Corona Park, S. L.», se le tuviera por comparecido y personado en dicha representación, bien como demandado bien como coadyuvante, se le diera vista de las actuaciones practicadas y se le concediera el plazo de veinte días, previsto en el art. 52.1 LOTC para presentar las alegaciones pertinentes. Manifestaba dicho Procurador en el cuerpo del expresado escrito que su representada no había sido emplazada en su día por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante, por no haber sido parte en el procedimiento ejecutivo, pero que había sido la definitiva adjudicataria de la finca de la que la demandante en amparo afirma ser arrendataria. Alega, al efecto, que por tal razón ostenta interés legítimo suficiente para comparecer en este proceso de amparo constitucional, en aplicación del art. 47.1 LOTC.

11. Por providencia de 6 de marzo de 1996 se tuvo al Procurador Sr. García Arribas por personado y parte en el procedimiento, en nombre y representación de «Corona Park, S. L.», acordándose que no había lugar a retrotraer el procedimiento para evacuar el trámite de alegaciones del art. 52 LOTC, ya vencido, al encontrarse el recurso pendiente de señalamiento para deliberación y votación.

Se formalizó en tiempo y forma recurso de súplica contra dicho provido por la expresada representación de «Corona Park, S. L.», a fin de que fuese dejado sin efecto en el particular en que denegaba la

concesión de plazo para la formulación de alegaciones. Se dio el correspondiente trámite al recurso, con audiencia del Ministerio Fiscal y de la recurrente en amparo, que se resolvió por Auto de fecha 31 de marzo de 1998, el cual, acogiendo la súplica formulada, acordó se concediese a dicha parte el plazo de veinte días previsto en el art. 52.1 LOTC, para formular las alegaciones que a su derecho convinieran.

12. El Procurador Sr. García Aribas, actuando en la expresada representación de «Corona Park, S. L.», presentó escrito de alegaciones, que fue registrado en el Tribunal el 29 de abril de 1998, en el cual solicitaba la desestimación de la demanda de amparo y, al mismo tiempo, la condena de la recurrente al pago de las costas por su temeridad y mala fe, de acuerdo con el art. 95.2 LOTC, y al pago de la multa pecuniaria que prudentemente se determinase, en aplicación de lo prescrito por el art. 95.3 de la misma.

Alega esta parte, para fundamentar las peticiones deducidas, que el contrato de arrendamiento, invocado y aportado en el procedimiento ejecutivo por la ahora demandante de amparo, es simulado y fraudulento, lo cual ha sido acreditado, según afirma, en el juicio de retrato núm. 284/95, seguido ante el Juzgado núm. 6 de Elche, concluido por Sentencia, ya firme, de 14 de marzo de 1996. Invoca, al efecto, la doctrina expresada en nuestra STC 69/1995, que matiza la expresada en la STC 6/1992 y luego en la 21/1995 (sobre audiencia del poseedor de la finca ejecutada, en el trámite último del procedimiento judicial sumario, previamente a la diligencia de entrega, posesión y, en su caso, lanzamiento), en el sentido de que la doctrina mantenida en las dos últimas Sentencias citadas «no puede ser aplicada indiscriminadamente a todo poseedor u ocupante afectado por la ejecución hipotecaria», recordando, al efecto, el ATC 309/1994, que negó el amparo en un supuesto en el que el contrato de arrendamiento, invocado por el recurrente, se había celebrado con posterioridad al comienzo del procedimiento del art. 131 L.H., amén de su excesivo tiempo de duración y del importe antieconómico del alquiler pactado.

Con el fin de reafirmar la imposible condición de arrendataria de la demandante de amparo se alude a las diferentes direcciones que, según afirma, había dado la demandante de amparo en diferentes escrituras para designar su domicilio, así como al hecho de que el demandado y ejecutado, del que aquella era empleada, había figurado en todo momento como domiciliado en la expresada finca.

13. Mediante escrito presentado el 16 de diciembre de 1998 se personó en el presente recurso la Procuradora doña Isabel Campillo García, en nombre y representación de «Corona Park, S. L.», en sustitución de su compañero fallecido don Antonio Andrés García Aribas, acompañando copia auténtica de escritura de poder. Por providencia de fecha 11 de enero de 1999 se tuvo por personada y parte en representación de «Corona Park, S. L.» a la Procuradora doña Isabel Campillo García.

14. Mediante providencia de fecha 5 de febrero de 1999 se señaló para deliberación, votación y fallo de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demandante de amparo alega la lesión de los derechos de tutela judicial efectiva y defensa (art. 24 C.E.), producida en el juicio ejecutivo núm. 176/89 seguido, ya en fase de apremio, ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante. Fundamenta tal alegación en el hecho de no haber suspendido dicho órgano judicial la diligencia de entrega de la finca ejecutada y lanzamiento y, más concretamente, en el hecho de no haberle reconocido la cualidad de

parte procesal, por cuya razón no pudo ejercer medio alguno de defensa, según afirma, a los fines de evitar el expresado lanzamiento de la vivienda, que ocupaba a título de arrendataria, y que se llevó a efecto con la diligencia de entrega al cesionario de remate.

Solicita, por ello, la declaración de nulidad de la expresada diligencia de lanzamiento de la finca (de fecha 9 de junio de 1995) y de diversas resoluciones recaídas con anterioridad en el procedimiento (Auto de 15 de mayo, providencia de 2 de junio, Auto de 6 de junio y providencia de 7 de junio, todas de 1995), así como de «resoluciones concomitantes» del mismo procedimiento. Y postula, igualmente, el reconocimiento del derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva y a la defensa, con el reintegro de la posesión de la finca ejecutada y la consiguiente abstención del órgano judicial de ordenar, en el mencionado procedimiento ejecutivo, el lanzamiento de la arrendataria recurrente.

2. La resolución de las cuestiones planteadas exige el examen de cuáles hayan sido las peticiones formuladas y actuaciones habidas en dicho juicio ejecutivo por parte de la recurrente en amparo.

A) La primera noticia que se tiene en dicho procedimiento acerca de la existencia del alegado arrendamiento de la finca de autos, ya entonces subastada y cedida en remate, se produce por la comparecencia que la ahora demandante de amparo efectuó el 4 de abril de 1995 ante el Juzgado que tramitaba aquél. Manifestó sustancialmente que era inquilina de la finca desde 1984, que no había sido informada de la tramitación de este procedimiento, del que se había enterado por terceros, que había un desalojo previsto (según le había dicho el demandado y ejecutado, a sus propias preguntas) sin que hubieran contado con ella al efecto, que temía ser puesta en la calle con su hija, con la que convivía, así como con los bienes que poseía, y que había solicitado un Letrado y Procurador de oficio para su asesoramiento y defensa. Acompañaba copia del contrato, que lleva fecha de 1 de marzo de 1984, así como recibo de pago de los últimos meses y copia de solicitud de Letrado y Procurador.

Suspendida la diligencia de lanzamiento (para la que se había señalado el día 18 de abril), dictó el Juzgado providencia en fecha 24 de abril, en la que se decía que, siendo el aludido contrato de arrendamiento, suscrito por el entonces propietario, «anterior a la escritura de compraventa otorgada por este último a la entidad Corona Park de 6 de abril de 1993, en la que manifiesta la inexistencia de arrendamiento alguno, es obvio que el contrato aparecido recientemente carece de la más mínima apoyatura legal que impida a la realmente propietaria de su pacífica y quieta posesión, por lo que procede llevar a cabo la diligencia anteriormente acordada sin excusa ni pretexto alguno». En consecuencia, se decidía en el proveído que se litrase nuevo exhorto al Juzgado correspondiente de Elche a fin de que se llevara a cabo dicha diligencia.

La demandante de amparo, mediante comparecencia de 28 de abril ante el Juzgado de Alicante, se dio por enterada de la anterior providencia y solicitó «Abogado y Procurador de oficio para recurrir la misma».

Posteriormente, el 5 de mayo de 1995, valiéndose de Procurador y Abogado, presentó la Sra. Montelí dos escritos: a) demanda incidental de previo y especial pronunciamiento, solicitando se la tuviese por personada en el procedimiento, se suspendiese éste y, en consecuencia, se dejase sin efecto la orden de lanzamiento por no proceder el desalojo de aquélla, dada su condición de arrendataria; y b) recurso de reposición contra la providencia de 24 de abril, a fin de que no se llevase a cabo el lanzamiento de la finca, bien definitivamente, bien, en otro caso, provisionalmente hasta que se resolviese el incidente planteado, al que se acaba de hacer referencia.

Por Auto de 15 de mayo de 1995 el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Alicante resolvió no haber lugar a la admisión ni de la demanda incidental, ni de la personación de la Sra. Montelló en el expresado procedimiento ejecutivo, ni del formulado recurso de reposición. Se fundamentaba dicha resolución en lo dispuesto en el art. 742 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en el hecho de no ser parte la solicitante en el procedimiento y, en cuanto al recurso, amén de lo expuesto, en su extemporaneidad.

B) Es oportuno señalar que entre la documentación remitida obra copia, sellada por el Decanato de los Juzgados de Elche, de la demanda que la ahora recurrente había presentado el 19 de mayo de 1995, ejercitando la acción de retracto de la Ley de Arrendamientos Urbanos, en relación con la finca de autos, frente a «Corona Park, S. L.», y Caja de Ahorros del Mediterráneo, juntamente con demanda de justicia gratuita para mantener el proceso de retracto.

C) En la demanda de amparo se hace referencia, entre las resoluciones cuya declaración de nulidad se postula, al Auto de 5 de junio de 1995. Obra en las actuaciones testimonio de Auto de tal fecha, que resolvió recurso de reposición formulado por el entonces ejecutado contra la providencia de 24 de abril, ya transcrita en lo sustancial. La resolución es en sentido desestimatorio del recurso, fundamentándose tal pronunciamiento en que el ejecutado entonces recurrente, al alegar la existencia del arrendamiento, iba contra sus propios actos (atendiendo a lo manifestado en la escritura de venta de la finca, hecha en abril de 1993), tratándose de una argumentación que, según se dice en el Auto, «no sólo carece de la menor apoyatura legal a tenor del artículo 1.230 de la L.E.C., sino que demuestra una notoria mala fe procesal» (sin duda, la referencia a la L.E.C. es un error, debiendo entenderse hecha al Código Civil).

D) La demandante de amparo no limitó su intervención en el procedimiento a las actuaciones relacionadas, pese a no haber sido tenida por parte, sino que efectuó también otras comparecencias.

Así, cabe citar la llevada a cabo en Juzgado de Elche el 31 de mayo de 1995, en su alegada condición de inquilina de la finca, solicitando la suspensión de la diligencia de lanzamiento acordada para el día 2 de junio (refiriéndose, entre otros extremos, a la demanda de retracto, ya aludida), y la comparecencia del día 1 de junio, ante el ya citado Juzgado de Alicante, suplicando «el aplazamiento por el plazo de siete días de la diligencia a practicar de toma de posesión en dicha finca». Como consecuencia de esta última comparecencia se dictó la providencia de 2 de junio en la que, teniendo en cuenta que la solicitante poseía enseres en la finca, se acordaba «aplazar la diligencia de posesión de la citada finca hasta el día 9 de junio de 1995, para el traslado de los mismos».

E) A su vez, la providencia de 7 de junio de 1995 se refiere a determinados extremos para ser tenidos en cuenta en la diligencia de entrega de posesión de la finca al representante de «Corona Park, S. L.», que había de practicarse en su momento.

Finalmente se llevó a cabo la expresada diligencia el 9 de junio de dicho año, después de que el Juzgado exhortado hubiese recibido la correspondiente resolución en la que se identificaba a las personas a las que había de hacerse la entrega de posesión, hallándose presente en el acto, entre otros interesados, la ahora demandante de amparo y, según sus propias manifestaciones, su Letrado.

3. Alega la recurrente, como ya se indicó, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, causándose su indefensión. El contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto derecho de acceso a la jurisdicción, ha sido reiteradamente declarado

por el Tribunal Constitucional. Así, nuestra STC 47/1988, con cita de las SSTC 81/1982, 68/1983 y 102/1984, expresando doctrina consolidada, luego reiterada por otras numerosas de innecesaria cita, dice que tiene por objeto la obtención de una «resolución fundada en Derecho, sea o no favorable a las pretensiones de las partes, resolución que podrá ser de inadmisión siempre que concorra causa legal para ello y así se aprecie por el Juez o Tribunal mediante resolución motivada, basada en la existencia de causa impeditiva prevista por la Ley, que no vaya en contra del contenido esencial del derecho -que ha de respetar el legislador-, y aplicada con criterios interpretativos favorables a la mayor efectividad de tal derecho fundamental, de forma que la negación de concurrencia del presupuesto procesal en cuestión no sea arbitraria ni irrazonable».

La tutela ha de obtenerse, dice el art. 24.1 C.E., «sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión». Como dice nuestra STC 196/1998, expresando también reiterada doctrina del Tribunal, tal indefensión, para que alcance la relevancia constitucional que exige el precepto, «es tan sólo aquella que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa de la parte procesal, un perjuicio de índole material que le impida poder defender sus derechos e intereses legítimos en la esfera del proceso jurisdiccional (v. gr. SSTC 145/1990, 230/1992, 106/1993, 185/1994, 1/1996, 89/1997, entre otras muchas)».

Es oportuno señalar que la vulneración de los expresados derechos fundamentales fue invocada también en otros recursos de amparo, afines a supuestos que guardan evidente relación de semejanza con el que es objeto del presente recurso. En tales recursos sentó este Tribunal una doctrina (respecto de lo que dispone el art. 132, párrafo cuarto, de la Ley Hipotecaria, y en relación con la entrega de posesión de finca ejecutada en procedimiento judicial sumario), que es obligado tener en cuenta ahora. Con arreglo a la misma, y según expresa nuestra STC 158/1997 (matizando la doctrina mantenida con anterioridad por las SSTC 6/1992 y 21/1995, y atenuando su alcance y consecuencias), una vez planteada en el proceso de ejecución la pretendida paralización del lanzamiento del poseedor de la finca, «será en el examen de cada caso donde el órgano judicial competente podrá apreciar, según las singulares características de la situación posesoria, si ésta debe subsistir», de modo que habrá de resultar de tal examen «si es el poseedor o bien el ejecutante quien haya de acudir al ulterior juicio en garantía de sus derechos». Y ello porque, sigue afirmando dicha Sentencia, el proceso de la Ley Hipotecaria (el procedimiento de apremio en el juicio ejecutivo, habría de decirse en el presente caso) «no impide que los poseedores, en el momento de ser requeridos para el desalojo y ulterior lanzamiento, puedan exhibir un título cuya eficacia sólo a efectos de ejecución habrá de valorar el Juez, pero si se opone, por su propia naturaleza, a que en el mismo proceso se agregue como apéndice final otro procedimiento contradictorio no previsto en la Ley», de modo que, para que se produjese la vulneración del art. 24.1 C.E., habría de quedar el poseedor actual de la finca (es decir, quien alega, según los casos, la condición de arrendatario, usufructuario, etc., de la misma) «en una situación de material indefensión (STC 8/1997, con cita de la 48/1984) que no se produce si, al tener conocimiento de la ejecución mediante los obligados requerimientos, tiene la posibilidad de acudir la existencia de un derecho que en apariencia puede subsistir». Concluye dicha Sentencia, en relación con el tema que nos ocupa, afirmando que «las diligencias de requerimiento de desalojo y de lanzamiento otorgan a los poseedores la posibilidad de alegar un derecho que, en su caso, pueda tener fuerza para enervarlas y que, en cuanto determine una decisión fundada del órgano jurisdiccional adoptada en el ámbito de la legalidad ordinaria, no es susceptible de revisión por este Tribunal».

La expresada doctrina de la STC 158/1997 ha sido seguida y mantenida después por las SSTC 223/1997, 227/1997 y 42/1998.

4. En el presente caso se plantea la duda constitucional al haberse denegado la condición de parte en el juicio ejecutivo, ya en fase de apremio, de un tercero (la ahora demandante de amparo) que aducía, a tal fin, un legítimo interés por su alegada condición de arrendataria del bien ejecutado.

Como apoyo de la pretensión deducida se alegaban hechos y se invocaban normas por la interesada: a) aquéllos, constituidos por el contrato privado de arrendamiento y recibos de alquiler acompañados a la primera comparecencia; b) éstas, porque el título locaticio da derecho a la posesión del bien, lo cual servía de fundamento, al menos en principio, para gozar de la tutela judicial pretendida.

Sentados los anteriores extremos, es obligado el examen de la respuesta judicial dada en dicho juicio a las peticiones formuladas por quien aparecía como tercera interesada.

Se dice en la resolución judicial de 24 de abril de 1995, subsiguiente a la primera comparecencia de la ahora demandante de amparo, en relación con el arrendamiento que alegaba como subsistente, que éste es un contrato aparecido con posterioridad a la escritura de venta del bien ejecutado, contradictorio con las manifestaciones contenidas en ésta y carente de toda apoyatura legal. Asimismo, se inadmitió, por extemporáneo, el recurso de reposición interpuesto contra esta resolución, y no se tuvo por parte a la interesada. Por otro lado, debe también señalarse que el Auto que resolvió el recurso de reposición formulado por el ejecutado contra la citada providencia de 24 de abril afirma, con cita del art. 1.230 del Código Civil, que éste, al defender la existencia del expresado contrato de arrendamiento, va contra sus propios actos, amén de revelar «una notoria mala fe procesal».

5. El examen de las actuaciones habidas en el procedimiento de apremio, ya relacionadas en lo sustancial, ponen de manifiesto que la ahora demandante de amparo alegó su condición de arrendataria, aportó la documentación (contrato y recibos de pago de alquiler) que estimó pertinente para fundamentar aquélla, y solicitó se la tuviera por parte y se dejara sin efecto la orden de lanzamiento, todo ello ante el órgano judicial competente, que tramitaba el procedimiento, el cual, efectivamente, tuvo conocimiento cabal de tales alegaciones, recibió la documentación y hubo de resolver sobre las pretensiones deducidas.

Cierto que la respuesta judicial no acogió tales pretensiones. Mas a los efectos del amparo postulado no interesa tanto el sentido de la resolución judicial cuanto el hecho de que esté motivada. Pues bien, según resulta de la exposición precedente, la resolución judicial denegatoria, contraria a lo suplicado por quien invocaba su condición de arrendataria, se fundamenta en una previa pondera-

ción de las notas definidoras de la situación posesoria sometida a la consideración del órgano judicial, para aplicar a continuación la normativa estimada como pertinente, según criterios razonables, motivados y carentes de arbitrariedad. Así pues, la respuesta judicial tenía los elementos necesarios para entender que con ella se daba satisfacción, jurídicamente, a las pretensiones de la ahora demandante de amparo. De todo lo expuesto se infiere que la demandante de amparo no sufrió indefensión ni fue lesionada en su derecho a la tutela judicial efectiva.

6. Por otra parte, la desestimación de las peticiones de la interesada, efectuada por el Juzgado competente en el procedimiento ejecutivo, no supone una denegación definitiva de su derecho de acceso a la jurisdicción en defensa de su alegada condición de arrendataria.

Nada impide, en efecto, que en procedimiento diferente pueda pretender la declaración de su derecho arrendatario, al igual que pudo, pues así lo hizo, efectivamente, formular demanda de retracto con fundamento en los preceptos de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Es evidente que la falta de éxito de la pretendida constitución como parte en procedimiento ejecutivo, seguido entre otros en fase de apremio, a los fines de aplazar o dejar sin efecto el lanzamiento, no prejuzga en absoluto la eficacia jurídica o el éxito de una pretensión diferente, cual la atinente a la existencia efectiva del arrendamiento o, en su caso, al derecho de retracto, pretensión o pretensiones que deben hacerse valer, en sus respectivos supuestos, mediante los procedimientos establecidos al efecto, de acuerdo con las normas reguladoras de la competencia y del proceso y sus trámites.

Según queda razonado, en el procedimiento ejecutivo de referencia ni se denegó la tutela judicial a la demandante de amparo ni se le causó indefensión. Procede, por ello, desestimar el recurso de amparo, sin que ello comporte la imposición de costas y multa, que solicita la entidad recurrida.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo solicitado por doña Isabel Montoliú Raña.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1999, de 8 de febrero

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva. Derecho a la defensa.

Juicio ejecutivo. Tercer poseedor. Personación.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso interpuesto contra el

Auto de 15 de mayo de 1995, por el que se acordó no admitir a trámite la demanda incidental reclamando la suspensión del procedimiento ejecutivo y de la diligencia de lanzamiento,

y resolvió desestimar el recurso de reposición contra la providencia que acordó el lanzamiento de todos los ocupantes de la finca ejecutada y así como por el que se resolvió no admitir la personación de los ahora recurrentes en amparo, arrendatarios de la finca subastada, y otras resoluciones dictadas por el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Alicante en juicio ejecutivo, seguido en virtud de demanda de la Caja de Ahorros del Mediterráneo, así como contra diligencia de lanzamiento practicada en éste de fecha 9 de junio de 1995.

B) Antecedentes

La recurrente en amparo considera que se ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva y a la defensa, ya que no se le admitió como parte procesal en un procedimiento judicial en el que estaba interesada, negándosele la personación, sin que pudiera ejercitar en modo alguno el derecho de defensa, pese a haberse resuelto en el proceso sobre extremos que afectaban de modo perjudicial a sus derechos.

El Ministerio Fiscal considera que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y a la defensa, ya que a la recurrente en amparo se le negó la posibilidad de personarse, impidiéndole ejercitar los medios de defensa pertinentes, hasta el punto de habersele privado de un derecho nacido de un contrato de arrendamiento, sin habersele dado audiencia, sin que a ello pueda oponerse que la continuidad o no del contrato de arrendamiento del que era titular la recurrente deba ventilarse en el procedimiento ordinario, ya que si en el juicio ejecutivo existe alguna limitación a la posible intervención del arrendatario, el órgano judicial debe interpretar la norma en el sentido de eliminar todo aquello que suponga contradicción o restricción del derecho de defensa.

C) Fundamentos jurídicos

El derecho a la tutela judicial efectiva tiene por objeto la

obtención de una resolución fundada en Derecho sea o no favorable a las pretensiones de las partes, resolución que puede ser de inadmisión siempre que concurra causa legal para ello y así se aprecie por el órgano judicial, mediante resolución motivada basada en la existencia de causa impeditiva prevista por la Ley, que no vaya contra el contenido esencial del derecho y aplicada con criterios favorables a la mayor efectividad de tal derecho fundamental. En su caso se señala que la indefensión que se produzca para la parte, para que constitucionalmente sea relevante ha de producir un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa, con alcance material que le impida defender sus derechos e intereses legítimos en la esfera del proceso jurisdiccional.

Aplicada la anterior doctrina en el ámbito del juicio ejecutivo, se señala que una vez planteada durante el proceso de ejecución la paralización del lanzamiento del poseedor del inmueble será el órgano judicial el que aprecie en función de las características de la misma, si la situación posesoria debe subsistir, y por tanto en última instancia el que determine si es el poseedor o el ejecutado quien debe acudir al procedimiento ordinario en defensa de su derecho. Por tanto habrá de entenderse que el tercer poseedor podrá acudir ante el órgano judicial exhibiendo su título, cuya eficacia a efectos de la ejecución podrá ser valorada por el Juez, sin que en ningún caso ello pueda dar lugar como apéndice a otro proceso contradictorio no previsto por nuestra legislación. Conforme a lo anterior quien actúe la facultad citada, como ocurre en el supuesto que nos ocupa, en ningún caso habrá quedado en una situación de indefensión material, al haber tenido la posibilidad de indicar la existencia de un derecho que en apariencia puede subsistir.

En todo caso quedará a salvo la facultad del tercer poseedor, en este caso titular de un derecho de arrendamiento, de actuar su pretensión mediante los procedimientos establecidos al efecto, sin que la resolución que recaiga en los mismos esté prejuzgada por la que haya recaído en el juicio ejecutivo.

Sentencia 184/1999, de 11 de octubre.
Recurso de amparo. Demanda de menor cuantía.
Derecho a no sufrir dilaciones indebidas
(BOE 18 noviembre 1999)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4.373/98, interpuesto por doña Soledad Gordillo Rianza, doña Josefa Gordillo Rianza y don Eusebio Maximiano Seco Solera, a quienes representa la Procuradora de los Tribunales doña Ana María García Fernández con la asistencia del Letrado don José Eusebio Seco Gordillo. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid y ha sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 21 de octubre de 1998, se interpuso el recurso de amparo, del que se hace mérito en el encabezamiento, y en él se nos dice que el 2 de abril de 1997 formalizaron los ahora recurrentes demanda de menor cuantía contra la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid sobre nulidad de título y nulidad del procedimiento sumario hipotecario del art. 131 de la Ley Hipotecaria, que motivó el procedimiento de menor cuantía núm. 117/97 tramitado ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey. El día 2 de julio de 1997 se dictó providencia señalándose para la comparecencia de las partes el día 16 de octubre y, una vez celebrada el 22, presentaron los actores, en tiempo y forma, escrito de proposición de pruebas sin que, según se dice en la demanda de amparo, «se sepa en la actualidad si éstas se han admitido o no, ya que no hay al respecto actividad judicial alguna». La última resolución recaída en los autos, resolutoria de un recurso de reposición instado de contrario, tiene fecha de 19 de diciembre de 1997.

El 26 de septiembre de 1998, presentaron los actores escrito –con fecha del día anterior– recordando al órgano judicial que el presente procedimiento denota una demora desde la última actuación judicial que atenta al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. El escrito fue devuelto a los remitentes por el órgano judicial, con fecha 30 de septiembre de 1998, sin incorporarlo a los autos ni proveerlo «al no ser competente para conocer de su queja». Al interponerse la presente demanda de amparo el procedimiento seguía paralizado y no ha sido dictada Sentencia hasta el 30 de julio de 1999.

En su demanda, los recurrentes denuncian la vulneración de su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, que consagra el art. 24.2 C.E., cuya vulneración se ha producido por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey, que ha permanecido sin dictar resolución alguna en respuesta al escrito de proposición de prueba de 28 de octubre de 1997. Concluyen solicitando que, otorgándose el amparo que se pida, sea dictada sentencia, declarando violado el mencionado derecho fundamental y restableciéndoles en el mismo.

2. La Sala Segunda, de conformidad a lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, acordó admitir a trámite la demanda y recabar del Juz-

gado de Primera núm. 2 de Arganda del Rey la remisión de certificación o fotocopia averada de las actuaciones correspondientes a los autos de juicio de menor cuantía núm. 117/97, así como el emplazamiento de quienes son parte en dicho proceso para que pudiesen comparecer en este amparo si les conviniera.

3. La Sala Segunda, en providencia de 8 de julio de 1999, tuvo por personado y parte en el procedimiento al Procurador don Francisco José Abajo Abril, en nombre y representación de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. Recibidas las actuaciones, en la misma providencia, la Sala decidió dar vista de ellas a los recurrentes, al Fiscal y las demás partes personadas para que, en el plazo de veinte días, formularan las alegaciones que tuviesen por conveniente.

4. El Fiscal ha formulado sus alegaciones el 9 de septiembre de 1999 mediante escrito en el que solicita el pronunciamiento de una Sentencia estimatoria del recurso de amparo. Para fundamentar esta pretensión razona que la aplicación de la doctrina constitucional al presente caso conduce al otorgamiento del amparo, ya que la paralización procesal se produce en un momento en el que las actuaciones procesales carecen de complejidad, la conducta de los demandantes de amparo ha sido en todo momento la adecuada, denunciando la inactividad procesal y la del órgano judicial ha sido de constante abstención u omisión de la obligada actividad procesal, que se le recordó un año después, el 23 de septiembre de 1998. A lo que el Juzgado responde inadmitiendo la denuncia y devolviendo el escrito «al no ser este Juzgado el órgano competente para conocer su queja», respuesta que determina, según el Fiscal, que los actores deduzcan recurso de amparo el 19 de octubre de 1998 con fundamento en la violación del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas. Todo ello sin que el Juzgado haya puesto de manifiesto una causa o deficiencia estructural que impida o evite la práctica del acto procesal solicitado por la parte, lo que por otro lado sólo significa la falta de responsabilidad de las personas que son titulares de dicho órgano. La dilación existe y ha sido denunciada por la parte en el Juzgado antes de la presentación de la demanda de amparo. De todo ello se infiere que el plazo de inactividad procesal no está justificado y que debe apreciarse y declararse que se ha producido, por tanto, una vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas.

5. Los demandantes avacuaron el traslado el 8 de septiembre de 1999, en escrito, en el que ponen de manifiesto que de la documentación remitida por el Juzgado se desprende la certeza de la paralización del procedimiento. Expresan, a continuación, que una vez recibida por el Juzgado la comunicación de la admisión de la demanda de amparo es cuando en los autos de menor cuantía 117/97 se ha llevado a efecto la práctica de las pruebas solicitadas. No obstante, la paralización indebida del procedimiento durante más de nueve meses les ha causado daños y perjuicios que pide sean reparados.

6. La Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, en la representación procesal que tenía acreditada, formuló alegaciones el 7 de septiembre de 1998, en las que hizo constar que no se ha pro-

ducido indefensión a los recurrentes en el procedimiento 117/97 del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey y que en dicho procedimiento existe ya sentencia, cuya copia adjunta, donde se desestiman las pretensiones de los recurrentes.

7. En providencia de 7 de octubre de 1999, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el siguiente día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Nada importan aquí y ahora los pormenores que servirían usualmente para identificar el objeto de este amparo constitucional, pero sí, en cambio, sus características y avatares. En tal sentido, la situación enjuiciada se produjo en un procedimiento conocido como declarativo de menor cuantía donde el 22 de octubre de 1997 los recurrentes allí demandantes, y aquí también, pidieron la apertura de la fase probatoria y propusieron la práctica de las pruebas que a sus intereses convenían. Como quiera que no habían recibido respuesta del órgano judicial, el 26 de septiembre de 1998 reiteraron aquella petición con invocación ya del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y poniendo de manifiesto los perjuicios que les estaba causando la demora. Por toda respuesta a la petición de impulso procesal, los recurrentes recibieron una contestación del Juzgado, con fecha 30 de septiembre de 1998 y acudieron el 21 de octubre a este Tribunal en demanda de amparo. En el entretanto, el 12 de abril de 1999, la Juez dictó, por fin, providencia abriendo el período de prueba y posteriormente, el 30 de julio siguiente, la Sentencia definitiva. La simple narración de lo sucedido pone de manifiesto el retraso, que supera notoriamente y con exceso el plazo fijado para redactar las resoluciones correspondientes, aún cuando tal dato objetivo no sea suficiente por sí mismo para considerar indebida la dilación.

2. Este concepto jurídico indeterminado, como reverso del «plazo razonable» dentro del cual debe desarrollarse cualquier proceso, según se mire desde la perspectiva de nuestra Constitución y del Pacto de Nueva York de 1966 o del Convenio Europeo de 1950, exige la ponderación de tres factores, «la complejidad del asunto, el comportamiento de los litigantes y el de las autoridades judiciales», según la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En un análisis de esos elementos parece obvia la sencillez y aun la simplicidad de las cuestiones jurídicas implicadas en las peticiones de que se abriera el período probatorio y se adoptase una medida cautelar como el embargo, sin más complicaciones, dentro de un juicio de menor cuantía. Los temas a captulo, pues, carecían de complejidad tanto en sus aspectos de hecho como en la calificación jurídica. Por otra parte, la demandante desarrolló la actividad propia del caso, incluso con exceso, quejándose en cuatro ocasiones a lo largo de quince meses. Su conducta

puede bidadarse de diligente sin énfasis alguno. La tardanza fue obra, por lo tanto, de la mera inactividad judicial, sin que pueda constituir causa de justificación la sobrecarga de trabajo del órgano jurisdiccional ni las peripecias personales de sus titulares, aun cuando esas circunstancias puedan servir, en su caso, para exonerarlos de culpa y trasladar la responsabilidad desde un plano subjetivo al objetivo. En consecuencia, aun cuando el concepto de dilaciones indebidas no pueda ser identificado con el respeto a los plazos procesales, parece claro que convertir uno de tres días, considerado suficiente al efecto por la ley, en otro mayor de casi dos años, resulta ísa y llanamente inaceptable, sin que esa tardanza, fuera o no explicable, deba ser soportada por el ciudadano, cuyo derecho a un proceso sin dilaciones indebidas resulta así vulnerado.

3. No obsta a tal conclusión que poco después de la presentación de la demanda de amparo se dictaran una providencia y un Auto resolviendo sobre lo pedido y aún la misma definitiva Sentencia, pues tal intempestiva activación no volatiliza la realidad histórica del retraso ya consumado y, por ello, no sana la también consumada lesión del derecho fundamental agredido (STC 31/1997), porque la cuestión constitucional ahora debatida se encuentra desvinculada del contenido de la pretensión y de las expectativas de su éxito o fracaso en el procedimiento correspondiente. El efecto único de que aquí se den esas circunstancias estriba en que, ahora, una vez comprobada la transgresión del derecho fundamental, no se siguen de ella medidas concretas para su restitución *in integrum* que en este caso sólo podrían conducir a la reanudación del curso procesal, dictando las resoluciones oportunas, como ya se ha hecho. El nuestro ha de ser un pronunciamiento declarativo, pero no simbólico y desprovisto de eficacia práctica, desde el momento en que, en su caso, constituiría el presupuesto de un eventual derecho a la indemnización de daños y perjuicios por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, que, sin embargo, no se nos pide ni, aun cuando así ocurriera, nos correspondería reconocer (SSTC 31/1997, 33/1997 y 53/1997).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo que se nos pide y, en su virtud, declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a un proceso sin dilaciones indebidas en el juicio declarativo ordinario de menor cuantía núm. 117/97 seguido en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Arganda del Rey.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 184/1999, de 11 de octubre

Recurso de amparo. Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

A) Objeto

La sentencia resuelve un recurso de amparo inter-

puesto por vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas como consecuencia de encontrarse paralizado durante más de un año sin que se dictase resolu-

ción alguna, después de pedirse la apertura de la fase probatoria y proponer los actores lo que a sus intereses convenía en el Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Arganda del Rey en un procedimiento declaratorio de menor cuantía seguido a instancia de los recurrentes en amparo contra la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

B) Antecedentes

El Ministerio Fiscal solicita una sentencia estimatoria del recurso de amparo al producirse la paralización judicial en un momento en que las actuaciones procesales carecían de complejidad, siendo la conducta de los recurrentes adecuada y estimando acreditada la inactividad procesal del órgano judicial, sin que por parte de éste se justificase carencia o deficiencia estructural alguna que justificara la misma, habiendo la parte, con carácter previo a la interposición del

recurso de amparo, denunciado ante el citado órgano judicial la dilación indebida.

C) Fundamentos jurídicos

Se declara que la determinación del "plazo razonable" de desarrollo de un proceso exige la ponderación de la complejidad del asunto, del comportamiento de los litigantes y de las actuaciones judiciales. Efectuada la citada operación, en el presente caso se puede afirmar la ausencia de complejidad en el instante en que se produjo la parálisis, así como la diligencia de los demandantes, como igualmente la existencia de una mera inactividad judicial, de tal suerte que se convierte un plazo procesal de días en uno que supera el año, con vulneración del derecho fundamental invocado, y ello con independencia de que con posterioridad a la interposición del recurso de amparo se dictara la resolución judicial cuya ausencia motivó el mismo.

Sentencia 219/1999, de 29 de noviembre.
Recurso de amparo. Juicio ejecutivo por préstamo
(BOE 28 diciembre 1999)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.686/97, interpuesto por doña Elena Huete Guzmán, representada por el Procurador don Julián del Olmo Pastor, con la asistencia del Letrado don Angel López Monsalvo, contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de Madrid, de 16 de diciembre de 1993, por la que se ordenó seguir adelante con el despacho de ejecución, recaída en los autos del juicio ejecutivo núm. 899/92. Han intervenido la entidad Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (La Caixa), representada por la Procuradora doña Paz Santamaría Zapata, y asistida por el Letrado don Julio Martínez Gil; «Inmobiliaria Aldhar, S. A.», representada por el Procurador don José Pedro Vía Rodríguez y asistida por el Letrado don Ramón Díaz Leal, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de junio de 1997, don Julián del Olmo Pastor, Procurador de los Tribunales, en representación de doña Elena Huete Guzmán, interpuso demanda de amparo contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de los de Madrid, de 16 de diciembre de 1993, por la que se ordenó seguir adelante con el despacho de ejecución, recaída en los autos del juicio ejecutivo núm. 899/92, y contra las actuaciones judiciales y registrales que han traído causa de la misma, por la supuesta lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva sin padecer indefensión (art. 24.1 C.E.).

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) La entidad crediticia Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (en adelante, La Caixa) presentó demanda, en juicio ejecutivo (núm. 899/92), contra la Sra. Huete Guzmán, recurrente en este amparo, en reclamación de una deuda amparada por una póliza de préstamo (principal: 293.412 pts. más 90.000 ptas. por intereses y costas). Por Auto de 23 de octubre de 1992, el Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de Madrid despachó la ejecución y se llevaron a cabo las diligencias de requerimiento de pago, embargo y citación de remate. En dos ocasiones fue intentada la notificación de dicho Auto a la demandada y actual recurrente en amparo, girándose en ambas ocasiones por el Servicio Común de Actos de Comunicación Judicial de Madrid sendas diligencias negativas de búsqueda (el 11 de diciembre de 1992 y el 13 de septiembre de 1993). A instancia de la actora, fallidas las citaciones a la demandada, por providencia de 2 de noviembre se decretó el embargo de tres fincas urbanas registradas a nombre de la demandada (dos apartamentos registrados a nombre de la demandante de amparo y dos ciento arzavas partes de la finca en la que se explotaba un establecimiento hostelero) y se acordó que se citase de remate por edictos a la ahora recurrente en amparo, «en ignorado paradero» [arts. 1.444 y 1.460, en relación con el art. 269, todos ellos de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante L.E.C.)]. El mencionado edicto se publicó

en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» el 25 de noviembre de 1993. Por nueva providencia de 9 de diciembre de 1993, transcurrido el plazo concedido a la demandada para oponerse a la ejecución sin haber comparecido en la causa, se la declaró en rebeldía con arreglo a lo dispuesto en el art. 1.462 L.E.C., dictándose a continuación Sentencia de remate.

b) Por Sentencia de 16 de diciembre de 1993, dictada en rebeldía de la demandada Sra. Huete Guzmán, el Juzgado mencionado mandó seguir la ejecución despachada, hasta hacer trance y remate de los bienes embargados y pago del principal, comisión e intereses pactados, intereses de demora y costas. Dicha Sentencia fue notificada a la demandada, y recurrente de amparo, por edicto al encontrarse «en ignorado paradero», publicado en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» de 26 de febrero de 1994, procediéndose al tiempo a la anotación preventiva del embargo en el Registro de la Propiedad. Por edictos se notificó también el señalamiento de subastas («Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» de 23 de noviembre de 1995, y uno segundo el 28 de diciembre de 1995 para aclaración de errores).

c) Celebrada la pertinente subasta, se aprobó el remate mediante Auto de 9 de julio de 1996, resultando adjudicataria de los bienes subastados la entidad «Inmobiliaria Aldhar, S. A.», lo que así fue inscrito en el Registro de la Propiedad.

d) La recurrente en amparo, y ejecutada en rebeldía, solicitó al Juzgado, mediante escrito de 6 de junio de 1997, certificación de la Sentencia de remate, que le fue notificada el siguiente 16 de junio de 1997.

3. La recurrente en amparo denuncia la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva sin padecer indefensión (art. 24.1 C.E.), al haber sido dictada en su contra e *inaudita parte* una Sentencia de remate, como consecuencia de una deficiente realización de los actos de comunicación procesal sólo imputable al órgano judicial. La demandante de amparo reprocha en su recurso al Juez de Primera Instancia falta de diligencia, pues habiendo podido efectuar un correcto emplazamiento personal de la ahora recurrente en amparo, garantizando así la posibilidad de un juicio contradictorio, no lo hizo a pesar de que constaba en las actuaciones su domicilio particular. Tras recordar la doctrina de este Tribunal sobre la obligatoriedad del emplazamiento personal de los demandados en juicio cuando están identificados y sea factible la misma a partir de los datos obrantes en las actuaciones (con mención, en particular, de la STC 203/1990), señala, también, en su recurso, con cita de nuestra jurisprudencia, que los emplazamientos por edictos no son medio que garantice suficientemente la adecuada posibilidad de defensa y contradicción de aquellos cuyos derechos o intereses se vean directamente afectados por un proceso judicial, como así ha sucedido en el caso presente.

Mediante otrosí, la demandante de amparo solicita al tiempo la anulación de la Sentencia de remate impugnada y la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad del presente recurso de amparo.

4. Por providencia de 13 de octubre de 1998, la Sección Segunda de este Tribunal, con antelación a pronunciarse sobre la admisión de este recurso de amparo, requirió al Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de Madrid para que en el plazo de diez días remitiera testimonio de las actuaciones del juicio ejecutivo núm. 899/92.

5. Mediante providencia de 8 de febrero de 1999, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la demanda de amparo, y, con arreglo a lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente al citado Juzgado para que en plazo de diez días se emplazara a quienes hubieran sido parte en el juicio ejecutivo núm. 899/92, con excepción de la recurrente de amparo, para que pudiesen comparecer en este proceso constitucional; en la misma providencia se acordó la anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad, a condición de que fuese afianzada en la cantidad que fija el Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de los de Madrid.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal, La Caixa interesó se la tuviese por comparecida y personada en el presente recurso de amparo. Otro tanto solicitó la entidad «Inmobiliaria Aldhar, S. A.», por su escrito registrado el 12 de marzo de 1999, proveniente del Juzgado de guardia de los de Madrid.

7. Por providencia de 26 de abril de 1999, la Sala Primera tuvo por comparecidos y personados en la presente demanda de amparo a La Caixa y a la «Inmobiliaria Aldhar, S. A.». A tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó también dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, a las partes comparecidas y personadas y a la recurrente de amparo, para que dentro de ese plazo pudiesen presentar los alegatos que a su derecho conviniesen.

8. El 14 de mayo de 1999, se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones elevado por la mercantil «Inmobiliaria Aldhar, S. A.», en el que se interesa la desestimación del recurso de amparo. La citada entidad sostiene en su alegato que el órgano judicial procedió al pertinente emplazamiento personal de la recurrente de amparo, con arreglo a lo dispuesto en la L.E.C., agotando todos los medios a su alcance para notificar personalmente a la misma las vicisitudes de la causa, sin razón alguna que provoque dudas respecto de la declaración del conserje del edificio del domicilio consignado por la demandante de amparo en la póliza de crédito y que le constaba a la entidad crediticia demandante, según la cual la Sra. Huete se había marchado de dicho domicilio hacia aproximadamente un año, por lo que no cupo sino acudir a la notificación edictal como único y último medio para practicar los actos de comunicación procesal. A juicio de la citada entidad mercantil, sólo es imputable a la negligencia de la propia demandante de amparo su desconocimiento del juicio ejecutivo, quien abandonó su domicilio un año antes, según declaraciones del portero del edificio en el que estuvo su vivienda, sin comunicárselo a la entidad bancaria, despreocupándose de las incidencias que pudieren rodear su préstamo.

9. Por escrito de 24 de mayo de 1999, se registraron en este Tribunal las alegaciones de la entidad La Caixa, por las que se interesa la desestimación del presente recurso de amparo. Arguye la parte que la recurrente de amparo actuó con ánimo dilatorio, entorpeciendo deliberadamente su localización y, en consecuencia, la recepción de las notificaciones judiciales que a la misma se giraron. El órgano judicial, sigue razonando la entidad bancaria, cumplió con sus deberes de emplazamiento personal de quien resultaba ser la demandada en el juicio ejecutivo que promovió, manifestando su extrañeza ante la coincidencia de que el requerimiento de pago re-

mitido al primer domicilio en el que se emplazó a la demandada, y ahora recurrente en el presente amparo, aparentemente fuese recibido, y, en cambio, el conserje del edificio, espontánea o inducidamente, manifestase que hacía un año que dicha persona ya no vivía en él. Así pues, el desconocimiento del juicio ejecutivo por parte de quien resultó ser la demandada en el mismo sólo es imputable a su ánimo de soslayarlo.

10. La demandante de amparo elevó a este Tribunal sus alegaciones por escrito registrado el 27 de mayo de 1999, en el que reitera sus peticiones formuladas en su escrito de interposición del recurso de amparo y abunda en sus razones, insistiendo en que el órgano judicial no cumplió con las exigencias contenidas en el art. 268 L.E.C. para con los emplazamientos personales.

11. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de junio de 1999, elevó sus alegatos el Ministerio Fiscal, solicitando la estimación del recurso de amparo. Aduce el Ministerio Público que el órgano judicial, con arreglo a nuestra reiterada doctrina sobre los actos de comunicación procesal, no agotó todas las posibilidades de indagación y localización de quien era la demandada en el juicio ejecutivo del que conocía, pues no debió conformarse con las diligencias negativas de búsqueda en las que tan sólo se recogieron las manifestaciones del conserje del edificio, sin haber intentado, al menos, proceder a la notificación en la vivienda misma de la demandada, y, de no lograrlo, proceder a la misma mediante cédula a terceros, conforme a lo previsto en el art. 268 L.E.C. Y, únicamente, si ésta tampoco ofrecía resultado alguno, le era dado acudir al emplazamiento edictal. De todo ello, dice el Ministerio Fiscal, se infiere la lesión del art. 24.1 C.E., como fruto de la inactividad del Juez de Primera Instancia, quien, sin causa justificada, no practicó la notificación por cédula a terceros, cuando le era posible, y debido con arreglo al mencionado art. 268 L.E.C.

12. Por providencia de 19 de noviembre de 1999, se señaló el siguiente día 29 de noviembre para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La recurrente de amparo impugna en su demanda la Sentencia de remate dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de Madrid, recaída en rebeldía, y, por tanto, *inaudita parte*. A su juicio, su debido emplazamiento personal se efectuó defectuosamente por causas imputables exclusivamente al órgano judicial, quien no agotó todas las posibilidades que la L.E.C. arbitra para la notificación personal o por cédula a terceros a la ahora demandante de amparo antes de acudir, como así se hizo, al emplazamiento edictal.

Las partes personadas, la entidad crediticia La Caixa, demandante ante la jurisdicción civil, y la «Inmobiliaria Aldhar, S. A.», adjudicataria de las fincas propiedad de la recurrente subastadas en ejecución de la mencionada Sentencia de remate, solicitaron en sus escritos la desestimación de la demanda de amparo. Ambas entidades coinciden en imputar a la recurrente la causa de su supuesta indefensión, como lo vendrían a demostrar sus propios actos, ausentándose del domicilio que hizo constar en la póliza de crédito, cuyo impago está en el origen del proceso civil en el que se dictó la Sentencia impugnada en el presente recurso, sin comunicárselo a la entidad bancaria ejecutante, dificultando conscientemente su localización a los efectos de ser emplazada al referido juicio ejecutivo. Igualmente, arguyen que el órgano judicial obró correctamente, pues intentó en varias ocasiones el emplazamiento personal de la demandada en el juicio ejecutivo, y ahora recurrente del presente

amparo, en dos domicilios distintos, sin que concurran en el caso de autos motivos para no conformarse con las diligencias negativas de búsqueda que le fueron remitidas por la Oficina Común de Notificaciones de Madrid, donde se hicieron constar las declaraciones de los dos conserjes de los edificios en los que se practicaron, quienes manifestaron que la demandada en el juicio ejecutivo, y demandante de amparo, no residía allí.

Por su parte, el Ministerio Fiscal interesó la estimación de la presente demanda de amparo, señalando que el Juez de Primera Instancia no agotó todas las posibilidades de emplazamiento personal de la recurrente o mediante cédula a terceros, como era su deber con arreglo a la doctrina de este Tribunal y lo dispuesto en la L.E.C. Aduce el Ministerio Público que el órgano judicial no debió conformarse con el resultado de las defectuosas diligencias negativas de búsqueda remitidas por la Oficina Común de Notificaciones de Madrid, habiendo sido posible, a la vista de las actuaciones, intentar al menos la citación por cédula a terceros en la dirección y vivienda que constaban como las particulares de la demandante de amparo, antes de acudir al emplazamiento edictal.

2. Este Tribunal ha dicho con reiteración que una incorrecta o defectuosa constitución de la relación jurídica procesal puede ser causa de indefensión lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.) (SSTC 77/1997 y 176/1998). Pues sólo si aquélla tiene lugar en los términos debidos es posible garantizar el derecho a la defensa de quienes sean o puedan ser parte en dicho proceso y, muy en particular, la inexcusable observancia del principio de contradicción, sobre el que se erige el derecho a ser oído (SSTC 115/1988, 195/1990, 77/1997, 143/1998 y 176/1998). Por esta razón, pesa sobre las oficinas judiciales, y especialmente sobre los órganos judiciales, la responsabilidad de velar por la correcta constitución de aquella relación. Hemos señalado también que no todo defecto o irregularidad en su establecimiento posee relevancia constitucional, sino sólo aquellas irregularidades que provoquen indefensión en quien las haya sufrido, lo que sucederá si la resolución judicial se dicta *inaudita parte* por causas que no sean imputables a la parte, bien por su pasividad o su negligencia, y sin que haya podido tener la oportunidad efectiva de alegar y probar lo alegado en un proceso con todas las garantías (SSTC 117/1993, 77/1997, 143/1998, 176/1998, 26/1999 y 78/1999). Sin olvidar que la posible negligencia, descuido o impericia imputables a la parte, o el conocimiento extraprocesal de la causa judicial tramitada supuestamente sin conocimiento del interesado, que vaciaría de contenido constitucional su queja, no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido es, justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega (SSTC 161/1998, 26/1999 y 126/1999).

Asimismo, hemos aseverado en numerosas ocasiones que el deber de emplazar personalmente que pesa sobre los órganos judiciales sólo cabe derivarlo directamente del art. 24.1 C.E. en muy limitadas y singulares ocasiones, siendo así cuando resulten con toda claridad de las actuaciones los posibles interesados en la causa, o le sea factible al órgano judicial efectuar el emplazamiento a partir de los datos que en dichas actuaciones obren, sin que, claro está, pueda exigirse al Juez o Tribunal correspondiente el despliegue de una desmedida labor investigadora, que llevaría más bien a la indebida restricción de los derechos de defensa de los restantes personados en el proceso (SSTC 133/1988, 196/1989, 65/1994, 97/1991, 192/1997, 143/1998, 65/1999 y 72/1999; AATC 220/1998 y 377/1990). Sin embargo, cuando, como se acaba de indicar, de las actuaciones resulta factible la identificación de los interesados directamente en la causa judicial incoada,

aquel deber de diligente consecución de la constitución de la relación jurídico-procesal pesará sobre el órgano judicial, quien no sólo ha de velar por la práctica de los diversos actos de comunicación procesal previstos a tal fin en la legalidad procesal, sino que, además, deberá asegurarse de que dichos actos sirven adecuadamente a su propósito, cual es el de garantizar que la parte sea oída en el proceso que pueda depararle beneficios o perjuicios, y con especial intensidad en este último caso (SSTC 115/1988, 148/1988, 195/1990, 203/1990 y 326/1993). Siendo aún más precisos, por lo que se refiere a la modalidad de emplazamiento edictal, hemos afirmado que ésta requiere, por su condición de último medio de comunicación, no sólo el agotamiento previo de las otras modalidades que aseguren en mayor grado la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación, así como la constancia formal de haberse intentado practicar, sino también que el acuerdo o resolución judicial que considera a la parte en ignorado paradero debe fundarse en circunstancias cuyo examen lleve razonablemente a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de citación (SSTC 157/1987, 234/1988, 16/1989, 242/1991 y 143/1998).

Por estas razones, el órgano judicial no debe conformarse con aquellos actos de notificación de resultado negativo si, no obstante, es posible aún intentar otros medios de emplazamiento distintos al edictal, máxime si aquellas diligencias ni siquiera cumplen con los requisitos legalmente dispuestos, y siempre, claro está, que semejantes irregularidades legales puedan colocar a la parte en una situación de indefensión. Y esa obligación pesa sobre el órgano judicial en aquellos procesos que por sus características colocan de suyo a la parte demandada en una especial posición frente a quien les demanda, como es el caso de los juicios ejecutivos como el que nos ocupa en esta ocasión, donde su incoación tiene lugar *inaudita debitoris*. Circunstancia esta última que, como ya hemos indicado en la STC 14/1992, no supone infracción del art. 24.1 C.E., siempre que se respeten escrupulosamente otras garantías en favor de quien inicialmente resulta afectado por la promoción de un proceso judicial y el dictado de una primera resolución sin haber sido oído. Razón por la que debe asegurarse, en los términos antes señalados, el correcto emplazamiento de quien es demandado con el objeto de que pueda oponerse oportunamente a lo allí resuelto, esto es, defenderse frente a la ejecución que se viene sobre sus bienes (SSTC 155/1988, 195/1990, 203/1990 y 326/1993, 148/1988; ATC 377/1998).

3. En el caso de autos, la entidad actora ante la jurisdicción civil indicó en su demanda como domicilio de la demandada aquel que constaba en la póliza de crédito y al que había dirigido su requerimiento de pago (sin que conste que éste haya sido devuelto, al haberse dirigido a una dirección o persona equivocadas), y con posterioridad interesó que se la citase en la dirección de las tres fincas cuyo embargo y traba pretendía también. Tras el Auto de despacho de ejecución, en el que vuelve a constar el citado domicilio de la recurrente, se emplazó personalmente a la recurrente en la primera de las direcciones mencionadas, resultando negativa la diligencia, como consta en el oficio del Servicio Común de Actos de Comunicación de Madrid, y en la que un Oficial de la Administración de Justicia, del que no consta su identidad, manifestaba que en esa dirección no se encontró a la recurrente y que el conserje de la finca, del que no se registra tampoco ningún dato identificador, dijo, sin más precisiones, que la recurrente se fue de ese domicilio hace aproximadamente un año. Notificada la diligencia a la parte actora, ésta solicitó se acordase la cita de remate y embargo de la demandada por edictos, en aplicación de lo dispuesto en el art. 1.444 L.E.C. (para el caso de que se desconozca al deudor o su paradero), en relación con el art. 1.460 L.E.C. (que remite a lo dispuesto en el art. 269 L.E.C.). El Juzgado rechazó su peti-

ción mediante providencia, solicitando la actora que se requiriese de pago y en su caso de embargo a la demandante de amparo en el segundo domicilio mencionado. Lo que así se hizo, obteniendo igualmente un resultado negativo. Una vez más, un Oficial de la Administración de Justicia hizo constar en la diligencia negativa de búsqueda remitida al Juzgado que otro anónimo «encargado de los apartamentos» manifestó que no sabía que la demandada, y ahora recurrente en amparo, tuviese relación con ese domicilio, indicando, además, que el domicilio de sus padres era, justamente, el primero en el que se intentó infructuosamente la citación inicial, aunque ignoraba si vivía con ellos. Ese domicilio familiar constaba también, y es importante destacarlo, en las copias de las inscripciones registrales de las fincas embargadas y subastadas, que se remitieron al Juzgado por el Registro de la Propiedad una vez acordada la subasta de los bienes embargados. La actora, notificada esa diligencia, reiteró su solicitud de citación de remate y embargo por edictos, lo que fue acordado finalmente por el Juzgado mediante providencia.

La ejecutada y ahora demandante de amparo acreditó, además, en su recurso de amparo, que su domicilio era, precisamente, el que constaba en la póliza del crédito, con la copia de su documento nacional de identidad, expedido en marzo de 1992 (la demanda del juicio ejecutivo data de 28 de agosto de 1992), y la certificación municipal de su empadronamiento (de fecha 3 de junio de 1997), donde se hace constar que éste es su domicilio desde marzo de 1991.

Pues bien, de todas estas circunstancias resulta evidente que el Juez disponía en las actuaciones de datos suficientes, que le hubiesen permitido intentar, sin dificultad, cuando menos un nuevo emplazamiento personal en el primero de los domicilios, donde, como se desprende de las declaraciones del segundo de los conserjes y de las hojas registrales remitidas por el Registro de la Propiedad, podían residir los padres de la recurrente.

4. Al caso presente, como la recurrente y el Ministerio Fiscal señalan, le es de aplicación la doctrina reseñada con antelación, y muy en especial la que se desprende de la STC 203/1990, en cuanto al deber que pesa sobre el órgano judicial de intentar la notificación por cédula a terceros (art. 268 L.E.C.) antes de la edictal.

En efecto, de las diligencias negativas de búsqueda que fueron remitidas al Juzgado resulta que, en ambas ocasiones, es el portero del edificio quien es interrogado por quien portaba la notificación, incumpléndose, cuando menos, con lo dispuesto por los arts. 266 a 268 L.E.C., pues procedía hacerle entrega de la cédula de citación, sin que conste en aquéllas que así se hubiese intentado, en lugar de acudir, a instancia de la entidad demandante, al emplazamiento por edictos. Como dijimos en la STC 203/1990 (fundamento jurídico 3.º), «con ello se acudió a la notificación edictal sin haber agotado otras posibilidades de comunicación que aseguran en mayor grado la recepción por el destinatario de la cédula, ya que dado el carácter del emplazamiento edictal como remedio último para la comunicación del órgano judicial con las partes, debía éste haber extremado los medios que permitiesen el emplazamiento personal y en este sentido resultaba exigible del órgano judicial que garantizase, formalmente al menos, que el demandado podría llegar a tener conocimiento de la citación, siendo a él únicamente imputables, en caso de que no llegase a ser efectivo, las consecuencias anudadas al emplazamiento edictal, de manera que si este conocimiento no llegara a producirse, en modo alguno ello sería debido a la pasividad del órgano judicial. Pero es que, además, se decidió la citación edictal sin que existiera dato en base al cual pudiera entenderse suficientemente fundado el hecho de que era desconocido el

domicilio del demandado o que por haberse mudado de domicilio se encontraba en ignorado paradero, circunstancias que son el presupuesto necesario para la citación edictal».

Y así ha sido también en esta ocasión, ya que en las diligencias de búsqueda sólo se hizo constar las manifestaciones de quienes aparecen identificados como porteros del edificio, sin su preceptiva identificación personal (art. 267 L.E.C.), y el órgano judicial, a pesar de tales manifestaciones, en las que se menciona que uno de los domicilios era el de los padres de la demandada, lo que resulta corroborado por las copias de las hojas registrales, no adoptó medida distinta a conformarse sin mayor cautela con el resultado negativo de la búsqueda, equiparándola a la ignorancia del paradero de la parte demandada en el juicio ejecutivo del que estaba conociendo, sin llevar a cabo ninguna otra actuación y sin que haya concurrido ninguna circunstancia indicativa de que razonablemente era inútil la entrega de la cédula a un tercero, en cuanto modalidad de citación que ofrece mayor seguridad a la recepción por el destinatario de la cédula, en los términos del art. 268 L.E.C. (STC 203/1990, fundamento jurídico 3.º). El Juzgado debió, al menos, haber intentado la notificación en los concretos pisos identificados en las actuaciones como sus posibles domicilios, como señala el Ministerio Fiscal, o en el negocio hostelero sito en una finca de la que era copropietaria. Así pues, ni siquiera se trata aquí de una defectuosa cédula a terceros (como así sucedió en las SSTC 195/1990 y 326/1993), sino de su omisión, a pesar de que de las actuaciones y las diligencias negativas de búsqueda se desprendían datos que la hacían factible, y en esa medida, de obligada práctica por el Juez de Primera Instancia.

En consecuencia, al haber accedido el Juzgado a lo solicitado por la parte actora en el proceso previo de proceder al emplazamiento edictal de la ahora recurrente en amparo y al embargo y subasta de sus bienes, en lugar de cumplir con antelación con lo dispuesto en los arts. 266, 267 y 268 L.E.C., ha ocasionado a la recurrente en amparo la indefensión que denuncia, dictando una Sentencia de remate inaudita parte con infracción del art. 24.1 C.E.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado y, en su virtud:

- 1.º Reconocer el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión.
- 2.º Declarar la nulidad de las actuaciones y decisiones dictadas y practicadas en el juicio ejecutivo núm. 899/92, seguido contra la solicitante de amparo ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de los de Madrid, desde el momento inmediatamente anterior al emplazamiento de la demandada, doña Elena Huete Guzmán.
- 3.º Restablecer a doña Elena Huete Guzmán en la integridad de su derecho y para ello retrotraer las citadas actuaciones judiciales seguidas ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de los de Madrid al momento inmediatamente anterior al emplazamiento edictal, para que sea emplazada en forma legal.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 219/1999, de 29 de noviembre

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Derecho a la defensa. Juicio ejecutivo.

Notificaciones. Notificación personal.

Cédula a terceros. Notificación edictal.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 14 de Madrid de 16 de diciembre de 1993 por la que se ordenó seguir adelante con el despacho de ejecución recaído en los autos de juicio ejecutivo número 899/92 seguido a instancia de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (La Caixa) en reclamación de una deuda amparada por una póliza de préstamo (principal: 293.412 ptas. más 90.000 ptas. por intereses y costas).

La referida notificación del Auto a la demandada se intentó infructuosamente por dos veces, tras lo cual, a instancia de la Caja de Ahorros de referencia, se practicó el embargo de inmuebles registrados a nombre de la demandada, a la que se citó de remate por edictos publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. La parte demandada tras los oportunos trámites procesales fue declarada en rebeldía, recayendo ulteriormente sentencia de remate. Dicha sentencia fue notificada a la demandante igualmente por edictos, procediéndose a la vez a practicar anotación preventiva de embargo en el Registro de la Propiedad, notificándose por edicto la fecha de la subasta, que se celebró, y en la que resultó adjudicataria de los bienes solicitados la entidad "Inmobiliaria Aldhar, S.A." que la inscribió a su favor en el Registro de la Propiedad.

B) Antecedentes

La recurrente considera que se ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva, al haberse dictado una sentencia de remate "inaudita parte", como consecuencia de una deficiente realización de los actos de comunicación procesal, imputable en exclusiva al órgano judicial, ya que éste pudo disponer que se efectuase el emplazamiento personal al constar en las actuaciones el domicilio particular.

La entidad Aldhar entiende que las notificaciones se efectuaron, dadas las circunstancias, conforme a lo previsto en la legislación procesal civil considerando, en su caso, que la causa de la deficiente comunicación procesal, únicamente sería imputable a la recurrente en amparo, ya que abandonó su domicilio con una antelación de un año al momento en que se intentó la primera notificación, sin comunicarlo a la entidad bancaria, extremo éste indicativo de despreocupación por las incidencias que pudieran rodear su préstamo.

A su vez La Caixa estimó que la recurrente en amparo, actuó con ánimo dilatorio, entorpeciendo deliberadamente su localización y la recepción de las notificaciones que se le hicieron, estimando que el órgano judicial efectuó las notificaciones conforme a lo previsto en la legislación procesal civil, de modo que el desconocimiento del proceso por la recurrente en amparo es únicamente imputable a la misma, ya que el requerimiento de pago que se le hizo inmediatamente antes del inicio del juicio ejecutivo aparentemente fue recibido, pasando a continuación a estar ausente.

El Ministerio fiscal entendió que el órgano judicial no agotó todas las posibilidades de indagación y localización de la demandada, ya que debió intentarse la notificación personal de la misma, más allá de las manifestaciones del conserje del edificio en que se hallaba su domicilio referentes a que ya no vivía allí, y en su caso haber procedido a notificar a la misma mediante cédula a terceros y acudiendo sólo en última instancia a la notificación edictal.

C) Fundamentos jurídicos

La jurisprudencia constitucional reiteradamente señala que una incorrecta o defectuosa constitución de la relación jurídica puede resultar lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que únicamente cuando aquélla se ha constituido proliamente será posible garantizar el derecho a la defensa, siendo especialmente relevante en este punto la observancia del principio de contradicción. No obstante lo anterior se ha de significar que el defecto de que se trate ha de tener la suficiente relevancia constitucional, y por tanto ser causante de indefensión a la parte que no lo haya producido, debiendo señalarse en este punto que la posible alegación de negligencia, descuido, o conocimiento extraprocesal de esta última no podrá fundarse en simples conjeturas, sino que deberá acreditarse efectivamente.

A su vez el deber de citar a las partes por los órganos judiciales se liga al derecho fundamental invocado cuando resulta con claridad de las actuaciones que es posible la determinación del domicilio a partir de los datos que obran en las referidas actuaciones, señalándose que la utilización de la modalidad de emplazamiento edictal requiere que éste sea el último modo de comunicación, con agotamiento previo de otras modalidades, con constancia formal de ello, resultando preciso que la resolución judicial que considere a la parte en ignorado paradero se funde en circunstancias

que lleven a la convicción de la inutilidad de aquellos otros métodos de notificación.

En consecuencia el órgano judicial no debe conformarse con actos de comunicación de contenido negativo, especialmente en aquellos procesos en los que la parte demandada queda en una especial situación frente a la demandante como es el caso de los ejecutivos.

En el caso del recurso constaba el domicilio en la póliza de crédito, en las inscripciones registrales de las fincas embargadas y subastadas, justificándose por la recurrente en amparo con su DNI y certificación municipal de empadronamiento tal extremo, de modo que puede afirmarse que el órgano judicial disponía de datos para utilizar moda-

lidades de notificación diferentes de la edictal, como sería la de interesar el emplazamiento personal o en su caso proceder a la notificación por cédula a terceros, siendo de resaltar adicionalmente, en cuanto a la circunstancia de no vivir la demandada en el domicilio en el que se intentaron las notificaciones, que sólo se hizo constar por medio de las manifestaciones de quienes se indicó que eran porteros del inmueble sin reflejarse su identificación personal, equiparándose por el órgano judicial tal manifestación a la de ignorancia del paradero, sin ninguna otra cautela, existiendo en las actuaciones elementos que permiten apreciar la posibilidad de utilizar diferentes vías, de modo que se produjo no sólo una defectuosa notificación, sino en el caso de la cédula a terceros una total ausencia de dicha forma de notificación, razón por la que se estima el recurso de amparo.

Sentencia 222/1999, de 29 de noviembre.
Recurso de amparo.
Procedimiento de ejecución hipotecaria
(BOE 28 diciembre 1999)

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.632/98, interpuesto por don Juan Miguel Vidal Corral, representado por el Procurador don Pablo Ron Martín y asistido por el Letrado don Fernando Ron Serrano, contra la providencia, de 30 de abril de 1998, del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey, y contra la providencia, de 7 de julio de 1998, resolutoria del recurso de reposición interpuesto contra la anterior, que denegaron al recurrente la condición de personado y parte en el procedimiento hipotecario núm. 242/97. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido parte la entidad Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, representada por el Procurador don José Manuel de Dorremocha Aramburu y asistida por el Letrado don Alberto Lorenzo Chacón. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 3 de agosto de 1998, el Procurador de los Tribunales don Pablo Ron Martín, en nombre y representación de don Juan Miguel Vidal Corral, formuló demanda de amparo contra la providencia, de 7 de julio de 1998, del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey, que ordenó la devolución, sin dejar constancia en autos, del recurso de reposición interpuesto contra la providencia de 30 de abril de 1998, la cual había declarado no tener al demandante de amparo como personado y parte en el procedimiento hipotecario núm. 242/97.

2. Los hechos de los que trae causa la presente demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) El 7 de julio de 1997, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid instó procedimiento de ejecución hipotecaria contra «Salgides, S. L.», procedimiento cuyo conocimiento correspondió al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey. La finca objeto del proceso había sido adquirida por el demandante de amparo y su esposa mediante escritura pública otorgada por «Salgides, S. L.», el 10 de julio de 1996 e inscrita en el Registro de la Propiedad el 12 de agosto siguiente.

b) El 18 de marzo de 1998 se registró en el Juzgado escrito de la representación procesal de la entidad ejecutante al que se acompañaba diligenciado el mandamiento judicial, de fecha 10 de julio de 1997, expedido en cumplimiento de lo dispuesto en la regla 4.ª del art. 131 de la Ley Hipotecaria, con la correspondiente certificación del Registrador de la Propiedad, de fecha 28 de julio, en la que se hacía constar el dominio del recurrente en amparo y su esposa sobre la finca objeto del procedimiento.

c) Enterado el recurrente de la existencia del procedimiento, el 2 de abril de 1998 presentó escrito ante el Juzgado de Primera

Instancia núm. 2 de Arganda del Rey en el que solicitaba que se le tuviera como parte legitimada, adjuntando los documentos acreditativos de su propiedad y comunicando al mismo tiempo la consignación en la entidad bancaria donde dicho Juzgado tenía cuenta abierta del importe que había dado lugar al inicio de la ejecución hipotecaria. Mediante providencia de 30 de abril, el Juzgado declaró no haber lugar a tener al recurrente por personado y parte al no ser la alegación una causa de oposición establecida en el art. 132 de la Ley Hipotecaria. Igualmente ordenaba que se expidiera mandamiento de devolución de la cantidad consignada. Recurrida dicha providencia en reposición el 12 de mayo, con invocación de la posible vulneración del art. 24.1 C.E., una nueva providencia del Juzgado de 7 de julio ordenó la devolución del escrito sin dejar constancia en autos por no tener el recurrente carácter de parte.

d) Instado el 15 de julio incidente de nulidad de actuaciones por el recurrente en amparo, dicho incidente fue resuelto mediante providencia de 31 de julio, por la que el Juzgado declaró no haber lugar a la nulidad por no existir más causas de suspensión del procedimiento que las indicadas en el precepto ya mencionado, remitiendo al proceso declarativo «las restantes pretensiones formuladas y sin perjuicio de su intervención en el mismo una vez consta en autos su condición de titular registral». El 8 de septiembre de 1998, presentado ya el recurso de amparo, el ahora quejoso interpuso recurso de reposición contra esta última providencia, acordando el Juzgado, mediante providencia de 28 de diciembre de 1998, su unión a los autos a los meros efectos de constancia. Ese mismo día el Juzgado dictó Auto archivando las actuaciones del procedimiento, como consecuencia del escrito presentado por la entidad ejecutante el 21 de diciembre en el que solicitaba que se le tuviera por desistida.

3. La demanda de amparo, exclusivamente dirigida contra la providencia de 7 de julio de 1998, denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 C.E. en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción. Tras hacer referencia a la doctrina de este Tribunal recogida principalmente en la STC 37/1995, se indica en la demanda que, cuando del acceso a la jurisdicción se trata, la decisión judicial debe guiarse siempre por el principio *pro actione*, teniendo presente la ratio de la norma y un criterio de proporcionalidad. Así, en el caso del quejoso en amparo, propietario de una vivienda sobre la que recae un procedimiento de ejecución hipotecaria, su derecho a la tutela judicial efectiva quedó cercenado de raíz por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey, que no sólo impidió la personación del quejoso en el procedimiento, sino que también impidió que sus resoluciones pudieran ser revisadas, por vía de recurso, ante un Tribunal superior. En consecuencia, se solicita de este Tribunal que declare la nulidad de la citada providencia y de cuantas actuaciones posteriores se hubieren producido, ordenando al órgano jurisdiccional que resuelva el recurso de reposición en su momento interpuesto.

4. Mediante providencia de 25 de marzo de 1999 la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de amparo y tener por

personado y parte, en nombre del recurrente, al Procurador de los Tribunales Sr. Ron Martín, para entender con él las sucesivas diligencias. Asimismo, y a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, la Sección acordó requerir al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey para que en el plazo de diez días remitiese testimonio de los autos del proceso sumario hipotecario núm. 242/97, con emplazamiento de quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, a excepción del recurrente en amparo, a fin de que en igual plazo pudieran comparecer en este proceso constitucional con traslado a dichos efectos de copia de la demanda.

5. El 8 de abril de 1999 se registró en la sede de este Tribunal escrito del recurrente en amparo donde éste indicaba que al objeto de evitar que el inmueble de su propiedad fuese subastado dentro del procedimiento judicial hipotecario, que nunca quedó paralizado al no acceder el Juzgado a la nulidad de actuaciones solicitada, se había visto obligado a cancelar económicamente principal, intereses y costas reclamadas, mediante pago directo al Letrado de la ejecutante Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. Asimismo, ponía en conocimiento de este Tribunal que, según parece, dicha entidad, al haber cobrado cuanto reclamaba, había presentado escrito desistiendo del procedimiento.

6. El 22 de abril de 1999 presentó escrito en el registro de este Tribunal el Procurador don José Manuel de Dorremocha Aramburu, en representación de Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, solicitando que se le tuviera por personado en tiempo y forma en el presente recurso de amparo, entendiéndose con él las sucesivas diligencias. Mediante otrosí indicaba que la entidad que representa goza de beneficio de pobreza sin necesidad de promover previo incidente para su declaración, conforme al art. 3 del Decreto de 14 de marzo de 1933.

7. Por providencia de 10 de mayo de 1999, la Sala Primera acordó tener por recibido el testimonio de las actuaciones remitido por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey, así como escritos de los Procuradores Srs. Ron Martín y Dorremocha Aramburu, teniéndose a este último por personado y parte en nombre y representación de Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid y entendiéndose con él la presente y las sucesivas diligencias a los solos efectos de evacuar el trámite previsto en el art. 52 LOTC. Asimismo, y conforme a lo dispuesto en dicho artículo, la Sección acordó dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a los citados Procuradores para que, dentro de dicho término, presentasen las alegaciones que a su derecho convinieren.

8. Mediante escrito registrado en la sede de este Tribunal el 7 de junio de 1999 presentó sus alegaciones la representación procesal de Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. En primer lugar, se hace constar que la citada entidad cobró extrajudicialmente del demandante de amparo el importe de la deuda reclamada en los autos del procedimiento hipotecario de referencia, incluidos intereses y costas. Consecuentemente, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid se apartó del citado procedimiento, habiendo recaído Auto, con fecha 28 de diciembre de 1998, archivando el mismo.

Se considera que decretar ahora la nulidad de actuaciones resultaría poco práctico, incluso para el recurrente, pues, como él mismo ha manifestado, reconoce la hipoteca y, por tanto, la deuda reclamada. En cuanto al fondo del recurso, se justifica, con referencia a la jurisprudencia constitucional sobre la materia, el proceder del órgano judicial en la especialidad del procedimiento hipotecario, donde no existen estrictamente partes, de ahí que el recurrente en amparo no pudiera ser considerado como tal al dirigirse la demanda hipotecaria contra la prestataria del citado préstamo hipote-

cario y propiedad del inmueble según el título aportado. Por otra parte, se indica también que la consignación efectuada en el Juzgado por el quejoso sólo incluía el principal reclamado, pero no los intereses y costas, conforme a lo establecido en la regla 5.a del art. 131 de la Ley Hipotecaria, de ahí que el Juzgado devolviera correctamente la consignación efectuada al no ser ésta suficiente para acordar lo solicitado por el demandante de amparo.

Por todo ello, la representación procesal de Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid interesa la desestimación del amparo, sin que haya lugar a la nulidad de actuaciones solicitada.

9. El mismo 7 de junio de 1999 presentó el demandante de amparo en el registro de este Tribunal su escrito de alegaciones, adjuntando los documentos que acreditan el pago extrajudicial a Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid de la cantidad reclamada por dicha entidad en el procedimiento hipotecario núm. 242/97. A este respecto el demandante indica que, aun cuando su pretensión material ha quedado plenamente resuelta (a falta de una certificación del Auto donde se haga constar el desistimiento de la entidad ejecutante), ha decidido optar por la continuación del presente proceso de amparo a fin de evitar –según afirma– que el tratamiento recibido del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey pueda repetirse con otros justiciables. Tras reiterar a continuación los aspectos esenciales de su queja ya reflejados en la demanda, el recurrente concluye solicitando que sea acogida la petición de amparo.

10. Finalmente, el 9 de junio de 1999 tuvieron entrada en este Tribunal las alegaciones del Ministerio Fiscal. Tras dar por reproducidos los hechos contenidos en los antecedentes de la demanda de amparo por corresponderse con lo acaecido en el proceso, indica el Fiscal que en el *petitum* de su demanda el recurrente solicita que se ordene al órgano jurisdiccional resolver el recurso de reposición que fue interpuesto, esto es, que se pronuncie sobre su pretensión de ser parte en el proceso. Ello implica una evaluación constitucional de la no ajenidad de la pretensión ejercitada en dicho proceso en el que figuraba la Caja de Ahorros como demandante y el promotor de la vivienda ejecutada como demandado. A este respecto, observa el Fiscal un claro déficit en la motivación del órgano judicial incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, pues el recurrente ostentaba en principio un interés legítimo en cuanto titular de la vivienda objeto del procedimiento y había consignado en su integridad el precio reclamado en el establecimiento bancario destinado al efecto. La contestación del Juzgado mediante las providencias de 30 de abril y 7 de julio de 1998 a los escritos del recurrente solicitando que se le tuviera por personado y parte en el procedimiento adolece de incongruencia, máxime cuando en el segundo de dichos escritos –el recurso de reposición contra la primera de las mencionadas providencias– se invocó expresamente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, que otorga una especial protección a los que pretenden acceder al proceso en aras de un interés legítimo. Así pues, el Ministerio Fiscal afirma que procede la concesión del amparo con la amplitud que en la demanda se solicita para que se dé contestación a la pretensión del recurrente de ser parte en el proceso.

11. Por providencia de 26 de noviembre de 1999 se señaló el día 29 del mismo mes y año para deliberación de la presente Sentencia, en que se inició el trámite, que ha finalizado en el día de la fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. Debemos dilucidar en el presente recurso de amparo si el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey vulneró el

derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del quejoso (art. 24.1 C.E.), y ello al no tenerle por personado y parte en el procedimiento de ejecución hipotecaria que se tramitaba ante dicho Juzgado a instancias de Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid contra «Salgides, S. L.».

Hay que reseñar que, una vez enterado de la tramitación del mencionado procedimiento, el recurrente en amparo presentó escrito ante el Juzgado solicitando que se le tuviera como personado y parte legitimada en el mismo, al tiempo que comunicaba la consignación, en la entidad bancaria donde el Juzgado tenía abierta una cuenta, de la cantidad que se correspondía con el total del principal de la demanda de ejecución, incluidos los correspondientes intereses. A dicho escrito adjuntaba copia de la escritura pública del contrato de compraventa por el que «Salgides, S. L.», le había transmitido, con anterioridad al comienzo del procedimiento de ejecución, la propiedad del inmueble objeto del mismo, así como copia de la inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad.

También es importante destacar, como han reseñado en sus escritos de alegaciones tanto el recurrente en amparo como Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, que el primero abonó directamente a la entidad acreedora el importe total de la deuda reclamada, desistiendo ésta a continuación del procedimiento, que concluyó tras el correspondiente Auto de archivo.

Por lo que al fondo del asunto se refiere, la representación procesal de Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid solicita la denegación del amparo al estimar correcta la actuación del Juzgado, considerando en cualquier caso poco práctico que este Tribunal acordase la nulidad del procedimiento, ya que el recurrente reconoció la deuda hipotecaria a su favor, como entidad acreedora, habiendo satisfecho extrajudicialmente la misma. Por su parte, el Ministerio Fiscal solicita la estimación del amparo, pues entiende que las providencias del Juzgado adolecieron de incongruencia y vulneraron, por tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva, al no admitir a trámite los escritos presentados por el recurrente, considerando que no era parte en el procedimiento, cuando éste era precisamente el objeto de la pretensión formulada en tales escritos.

2. A la vista de los hechos relatados en la demanda, los cuales se corresponden fielmente con las actuaciones correspondientes al procedimiento hipotecario núm. 242/97 remitidas a este Tribunal, el amparo ha de ser estimado.

En efecto, aunque la demanda de amparo sólo recurre formalmente la providencia de 7 de julio de 1998, que ordenó la devolución sin dejar constancia en autos del recurso de reposición interpuesto contra la anteriormente dictada por dicho Juzgado el día 30 de abril, es obvio que tanto una como otra vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante de amparo, en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción. Este derecho fue expresamente invocado en el recurso de reposición y, conforme a lo establecido en el art. 131 de la Ley Hipotecaria, indudablemente le correspondía como parte interesada en concepto de tercer poseedor de una finca objeto de ejecución hipotecaria (SSTC

148/1988, fundamento jurídico 5; 8/1991, fundamento jurídico 2; 217/1993, fundamento jurídico 3, y 109/1995, fundamento jurídico 5), máxime después de haber acreditado documentalmente su propiedad sobre dicha finca con el primer escrito dirigido al Juzgado solicitando que se le tuviera por personado en el procedimiento.

En el presente caso, la vulneración del derecho de acceso al proceso, por parte del órgano judicial, salta fácilmente a la vista, ya que el primer escrito fue presentado en el Juzgado por el recurrente en amparo el día 2 de abril de 1998; esto es, con posterioridad a la constancia en dicho Juzgado, el día 18 de marzo, del escrito de la entidad ejecutante al que se adjuntaba certificación del Registro de la Propiedad donde constaba ya el dominio del quejoso y su esposa sobre el inmueble, de acuerdo con la escritura pública de compraventa que previamente había intentado hacer valer el propio recurrente en amparo. Sin embargo, en lugar de notificar formalmente a este último –conforme a lo establecido en la regla 5.ª del art. 131 de la Ley Hipotecaria– la existencia del procedimiento para que interviniera en la subasta o abonara antes el importe total de la deuda, el Juzgado le denegó de manera injustificada su personación, declarando igualmente no haber lugar a la nulidad de actuaciones solicitada por el quejoso una vez interpuesto dentro de plazo el presente recurso de amparo, en un último intento de obtener la paralización del procedimiento por el órgano judicial.

3. Queda ahora por concretar el alcance de nuestro fallo, puesto que se da la circunstancia de haberse archivado el procedimiento de ejecución hipotecaria sobre el inmueble propiedad del quejoso, como consecuencia del desistimiento de la entidad acreedora tras serle abonado directamente a ésta el total de la deuda reclamada. Pero, como indica el propio demandante en el escrito de alegaciones presentado tras la admisión del recurso, la continuación del proceso de amparo por su parte tiene como único objeto el reconocimiento de la vulneración sufrida en sus derechos fundamentales. Formulada en estos nuevos términos la pretensión de amparo, sólo procede declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del recurrente, resultando innecesario efectuar pronunciamiento alguno en torno a la nulidad de las providencias impugnadas, carentes ya de toda eficacia al igual que el procedimiento en el que recayeron.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Juan Miguel Vidal Corral y, en consecuencia, declarar que las providencias del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Arganda del Rey, de 30 de abril y 7 de julio de 1998, recaídas en el procedimiento hipotecario núm. 242/97, vulneraron su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 222/1999, de 29 de noviembre

Recurso de amparo. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Derecho de acceso a la jurisdicción.

Procedimiento de ejecución hipotecaria. Partes. Tercer poseedor.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la providencia de 30 de abril de 1998, del Juzgado de Primera Instancia número 2 de Arganda de Rey y contra la providencia de 7 de julio de 1998, resolutoria del recurso de reposición interpuesto contra la anterior. Dichas resoluciones denegaron al recurrente la condición de personado y parte en el procedimiento de ejecución hipotecaria, seguido en virtud de demanda de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, no obstante acreditar mediante certificación del Registrador de la Propiedad su dominio sobre la finca objeto de procedimiento, y haber consignado en la entidad bancaria donde el Juzgado tenía abierta cuenta, el importe de la cantidad que dio lugar al inicio de la ejecución hipotecaria.

B) Antecedentes

La parte recurrente denunció la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, ya que considera que los órganos judiciales deben guiarse siempre por el principio "pro actione", teniendo presentes la "ratio" de la norma y el criterio de proporcionalidad. En el presente caso no debió impedirse al ahora recurrente el acceso a un proceso y a que las resoluciones recaídas en el mismo fueran revisadas por un órgano judicial superior.

La representación procesal de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid manifiesta que esta entidad cobró extrajudicialmente del recurrente en amparo el importe de la deuda reclamada en el procedimiento hipotecario de referencia apartándose en consecuencia del mismo. Dicho procedimiento fue en última instancia archivado, careciendo por tanto de sentido estimar la solicitud del recurrente. Señala igualmente en cuanto al fondo, que dadas las especialidades del procedimiento hipotecario se estima correcta la resolución judicial de no otorgar a los propietarios del inmueble ejecutado la condición de partes.

El Ministerio Fiscal entiende que procede la estimación del recurso de amparo considerando deficientemente motivadas, además de incongruentes, las resoluciones judiciales que denegaron al recurrente la condición de parte.

C) Fundamentos jurídicos

La recurrente en amparo tenía claramente conforme a la legislación hipotecaria de aplicación la condición de parte interesada en concepto de tercer poseedor de la finca ejecutada, máxime después de haberse acreditado documentalente ante el Juzgado su propiedad sobre la misma con anterioridad a que ésta compareciese ante el Juzgado de "motu proprio", por lo que al no haber sido notificado conforme a lo previsto en la normativa de aplicación al caso se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva.

Sentencia 235/1999, de 16 de diciembre.
Recurso de inconstitucionalidad. Ley 3/1994, por la que se adapta
la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda
Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones
relativas al sistema financiero (BOE 20 enero 2000)

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.514/94, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cañón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de julio de 1994, los Abogados de la Generalidad de Cataluña don Xavier Castrillo i Gutiérrez y doña Dolors Feliu i Torrent, actuando en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril; artículo primero, en cuanto adiciona el nuevo art. 49.1 y 2 a la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito; artículo segundo, que incorpora un nuevo art. 58 –y, por la conexión existente con este precepto, al añadir los arts. 57, 59, 60 y 61– a la Ley 26/1988; los apartados 4 y 5 y el inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera y la Disposición final, en cuanto atribuye carácter básico a los preceptos antecitados.

En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, se resumen a continuación:

a) Se formulan, en primer lugar, algunas consideraciones acerca del sentido global del recurso. En ellas, y tras recordar la profunda incidencia que el ingreso de España en la Comunidad Europea ha tenido para la totalidad de sectores económicos, se hace hincapié en la lentitud con que el sistema crediticio español se ha adaptado a los principios y libertades propios del Mercado Común. La propia Ley 3/1994 es buena muestra de esa lentitud, no sólo porque procede a la trasposición al Ordenamiento jurídico interno de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE, de 15 de noviembre de 1989), después de haber transcurrido más de cuatro años desde la aprobación de ésta, sino también porque, conforme se deduce de su parte dispositiva, la plena vigencia de las exigencias derivadas de la legislación comunitaria sólo había de hacerse realidad una vez transcurrido el período transitorio cercano a los tres años, y que concluyó el 1 de enero de 1997, para que las entidades de crédito afectadas por la Primera Directiva de Coordinación Bancaria (77/780/CEE, de 12 de diciembre de 1977) procedieran a su transformación en establecimientos financieros de crédito.

Esa demora que se observa en la adecuación del sistema crediticio español a las exigencias derivadas del Ordenamiento jurídico comunitario europeo en la materia habría supuesto un verdadero

perjuicio para la efectividad de las competencias estatutariamente asumidas por la Generalidad de Cataluña para la ordenación del sector. A este respecto, se estima que el elevado grado de liberalización de las actividades financieras vigentes en el marco europeo no acepta ni permite el muy amplio alcance de las bases estatales impuesto por el Gobierno central en los últimos años. Finalmente, se manifiesta la confianza en que la plena adaptación del sistema jurídico-financiero español a la normativa comunitaria permita superar eventuales temores infundados y prevenciones innecesarias sobre la correcta actuación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, lo que habrá de traducirse en la plena efectividad de las previsiones competenciales estatutarias en favor de la Generalidad de Cataluña, por lo que a las entidades financieras catalanas se refiere.

b) Seguidamente se examina el objetivo de la Ley 3/1994, de 14 de abril, cual es la transposición al Ordenamiento jurídico interno de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria. Así, se recuerda en primer lugar el método elegido por la Directiva 89/646/CEE, de 15 de diciembre de 1989, para la consecución del mercado interior en el sector de las entidades de crédito, decidida por el Acta Única Europea, bajo el doble aspecto de la libertad de establecimiento y de la libertad de prestación de servicios. Este método parte de la concesión de una única autorización para el ejercicio de las actividades reservadas a dichas entidades, sobre cuya base se articula el sistema de supervisión entre el Estado miembro de origen y el Estado miembro de acogida, estableciéndose en la mencionada Directiva los criterios conforme a los cuales determinar el Estado miembro de origen real de la entidad.

La Ley 3/1994, de 14 de abril, además de aplicar el método adoptado en la Directiva comunitaria europea, establece una regulación amplia y detallada referida a una pluralidad de cuestiones, entre las que destacan las siguientes: el procedimiento para la apertura de sucursales y libre prestación de servicios por las entidades de crédito españolas en otros Estados miembros de la Comunidad Europea, que se somete a la obtención de una autorización reglada, debiendo entenderse denegada en caso de silencio; la libre apertura en nuestro país de sucursales de entidades con sede en otros Estados miembros, previa notificación al Banco de España, que a su vez deberá dirigirse a la instancia supervisora del Estado miembro de origen; el establecimiento de un control administrativo sobre los movimientos referentes a participaciones significativas en entidades de crédito, aplicándose la figura del silencio positivo, al tiempo que se establece la regla del secreto respecto de todas las informaciones de que tengan conocimiento las instancias competentes en el ejercicio de sus potestades de supervisión, y, por último, la introducción, con plenitud de efectos a partir del 1 de enero de 1997, de la figura de los establecimientos financieros de crédito, objeto de una inicial regulación y que quedan sometidos al régimen de autorización administrativa.

La regulación de estos aspectos se lleva a cabo de manera prioritaria mediante la integración del contenido material de la Ley 3/1994, de 14 de abril, en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, de donde se desprende que la

nueva ordenación consiste fundamentalmente en una normativa referida al control y supervisión de las instituciones y entidades actuantes en el sistema financiero. Esta constatación permite señalar que los puntos de conflicto existentes entre la Ley 3/1994 y los preceptos estatutarios que identifican las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia financiera se refieren a las de tipo ejecutivo.

c) Posteriormente se entra a concretar las vulneraciones del orden competencial de que adolecería la Ley 3/1994. Concreción que se efectúa a partir de la identificación de los títulos competenciales aducidos por la Generalidad de Cataluña, esto es, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en materia de ordenación del crédito, banca y seguros (art. 10.1.4 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, en adelante E.A.C.) y la competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, sobre las instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro (art. 12.1.6 E.A.C.).

Toda vez que el contenido de la Ley 3/1994 se circunscribe a la definición de determinadas actuaciones ejecutivas, carentes de contenido normativo, y que, como regla general a la que sólo caben justificadas excepciones, la determinación de lo básico es producto de la actividad normativa, pero no de la acción administrativa, menos aún cuando se trata de una actuación reglada, se sostiene que la habilitación a las instancias estatales, contenida en la meritada Ley, para la realización de dichas funciones no debe tener carácter básico, pues ello impide de manera artificiosa e injustificada su realización por las Administraciones autonómicas competentes y resulta, en su consecuencia, inconstitucional. Frente a este criterio, la Disposición final primera de la Ley 3/1994 confiere el carácter de legislación básica, al amparo de lo dispuesto en las rúbricas 11 y 13 del art. 149.1 C.E., a todos sus preceptos, «salvo lo establecido en el artículo 3 que tendrá aquel carácter en la medida en que se especificara así en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito».

La fórmula utilizada en esta ocasión por el legislador para identificar el contenido de lo básico resulta poco afortunada, pues no facilita que las Comunidades Autónomas puedan conocer con la necesaria certeza cuáles son los límites que deben respetar en el ejercicio de sus competencias, al tiempo que resulta obligado acudir a la Ley 26/1988 para averiguar en qué medida el contenido del art. 3 de la Ley 3/1994 ha de considerarse básico. Pues bien, el art. 42.7 de la Ley 26/1988 declara básicos los preceptos integrados en el Título II de dicha Ley, «salvo las referencias contenidas en ellos a órganos o entidades estatales». De donde resulta que las referencias efectuadas al Banco de España en el nuevo art. 30.bis de la Ley 26/1988 no tienen tal carácter básico, por lo que las funciones ejecutivas que allí se contemplan podrán ser realizadas por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas competentes. Más concretamente, ello supone que el otorgamiento de la autorización a las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito con domicilio en Cataluña para establecer sucursales en Estados no miembros de la Comunidad Europea corresponderá a la Administración de la Generalidad de Cataluña. De igual modo, esta misma Administración será la competente para conocer de las solicitudes relativas a la adquisición de participaciones en entidades de crédito de países no comunitarios cuando dicha adquisición se proponga efectuarla una Caja de Ahorros catalana.

Por otro lado, el art. 3 de la Ley 3/1994 añade un nuevo art. 43 bis a la Ley 26/1988, en cuyo apartado octavo se contiene un reconocimiento expreso de las competencias autonómicas, así como una previsión de su ejercicio mediante Convenios interadministrativos y la aceptación de la existencia de unos registros autonómicos, lógicamente conectados con los del Banco de España. Esta salvaguardia de

las competencias autonómicas se echa en falta en la asignación al propio Banco de España de potestades ejecutivas en los arts. 1 y 2 de la Ley 3/1994, sin que se alcance a entender por qué la misma Ley permite la actuación supervisora de los órganos autonómicos cuando se trata de Cajas de Ahorro que pretenden establecer sucursales en países no comunitarios o adquirir participaciones significativas en entidades de crédito domiciliados en dichos países y, en cambio, se reservan esas mismas funciones al Banco de España cuando se trata de entidades con sede en países miembros de la Comunidad Europea.

A continuación, se concretan los diversos preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y las precisas razones esgrimidas contra su condición de legislación básica en materia crediticia.

d) Se recurre el artículo primero de la Ley 3/1994, en cuanto incorpora un nuevo art. 49.1 y 2 a la Ley 26/1988, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito. Conforme resulta de lo dispuesto en estos preceptos, las entidades de crédito que pretenden abrir sucursales en otros Estados miembros de la Comunidad Europea deberán solicitar la previa autorización del Banco de España, que habrá de concederla salvo que se pretendan realizar actividades no autorizadas a la entidad o se pueda dudar razonablemente de la adecuación de las estructuras administrativas o de la situación financiera de la entidad de crédito.

No existen razones que justifiquen la supresión de la intervención de la Administración autonómica competente y su sustitución por el Banco de España cuando la entidad que pretenda abrir una sucursal sea una Caja de Ahorros con sede en Cataluña y, por tanto, sometida a la tutela administrativa de la Generalidad. Se trata de funciones que nada tienen que ver, ni directamente ni por conexión, con lo básico, no existiendo ningún motivo constitucional para sustraerlas a la competencia autonómica. En su consecuencia, estas previsiones vulneran las competencias de naturaleza ejecutiva que corresponden a la Generalidad de Cataluña sobre las Cajas de Ahorros con sede en Cataluña según el art. 12.1.6 E.A.C., por lo que resultan inconstitucionales.

Debe notarse que se trata de una autorización notablemente reglada, basada en comprobar si la entidad posee ya autorización para realizar en España las mismas actividades que pretende desarrollar a través de la nueva sucursal y en valorar las estructuras administrativas y la situación financiera de la entidad, extremos éstos que «en el caso de las Cajas de Ahorro catalanas, que están bajo la tutela de la Generalidad de Cataluña, nadie mejor que ésta puede conocer y valorar». Por ello, cuando la entidad sea una Caja de Ahorros con sede en Cataluña, la solicitud con la información mencionada en el art. 49.1 deberá dirigirse al órgano competente de la Generalidad, que deberá resolver conforme a lo previsto en el art. 49.2. Ello, naturalmente, sin perjuicio de que la Generalidad informe de su resolución al Banco de España «a los efectos de la relación de éste con la autoridad supervisora del Estado miembro en que pretenda establecerse la sucursal».

e) Igualmente es objeto de recurso el artículo segundo de la Ley 3/1994, en cuanto incorpora un nuevo art. 58 a la Ley 26/1988, de disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito y, por conexión con éste, los nuevos arts. 57, 59, 60 y 61 de dicha Ley. El art. 58 atribuye al Banco de España la facultad de oponerse a la pretensión de cualquier persona física o jurídica de adquirir una participación significativa en una entidad de crédito, al tiempo que se impone al Banco de España un deber de previa consulta a la autoridad superior competente cuando, como consecuencia de la adquisición, se den los supuestos previstos en el art. 43.2 de la Ley 26/1988, y se establece la suspensión o limitación de los efectos de la decisión cuando, asi-

mismo como consecuencia de la adquisición, la entidad pasare a ser controlada por otra entidad autorizada en un Estado no comunitario y concurren los requisitos mencionados en el art. 43.3 de la Ley 26/1988. A su vez, los arts. 57, 59, 60 y 61 imponen la obligación de información previa al Banco de España de las operaciones de adquisición o cesión de participaciones significativas en entidades de crédito y regulan las consecuencias que habrán de derivarse de su incumplimiento.

De nuevo se trata de la atribución al Banco de España de una función eminentemente ejecutiva y de contenido fuertemente reglado, pues la apreciación de la idoneidad de los adquirentes habrá de hacerse conforme a los criterios fijados en el art. 43.5 de la Ley 26/1988. En este caso se produciría una vulneración de las competencias que la Generalidad de Cataluña ha asumido por el art. 12.1.6 E.A.C. referidas a las Cajas de Ahorro con sede en Cataluña y, en consecuencia, del orden constitucional de distribución de competencias.

Tampoco en este supuesto existen razones que avalen dicha atribución para el caso de que quien pretenda adquirir sea una Caja de Ahorros con sede en Cataluña y, por tanto, sometida a la tutela de la Generalidad. Por una parte, nadie mejor que la Administración de tutela puede conocer y valorar la idoneidad de la operación pretendida. Por otra, es necesario señalar que en el nuevo art. 58.1 de la Ley 26/1988 se prevé una situación del todo análoga a la del silencio positivo, propio de las autorizaciones regladas, lo que evidencia que las posibilidades de incidir en aquello que materialmente es básico son irrelevantes. Todo ello sin perjuicio, claro está, de que el órgano autonómico comunique al Banco de España sus resoluciones, las consulte previamente a la autoridad superior competente en el supuesto del art. 58.2, o limite sus efectos cuando concurren las circunstancias previstas en el art. 58.3 por referencia al art. 43.3, siempre de la Ley 26/1988.

f) También son objeto del presente recurso los apartados 4 y 5 y el inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, donde se establece el régimen jurídico inicial de los establecimientos financieros de crédito. La creación de esta nueva categoría trae causa directa de las modificaciones introducidas por la propia Ley 3/1994 en el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, de adaptación del Derecho vigente en materia de entidades de crédito al de la Comunidad Europea. Conforme a la nueva redacción dada al art. 1.2 del citado Real Decreto Legislativo por el artículo quinto de la Ley 3/1994, únicamente se conceptúan entidades de crédito el Instituto de Crédito Oficial, los Bancos, las Cajas de Ahorro y la Confederación Española de Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito; transitoriamente, y hasta el 31 de diciembre de 1996, las Sociedades de Crédito Hipotecario, las Entidades de Financiación y las Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero conservaron su condición de entidades de crédito, debiendo proceder antes de dicha fecha aquellas entidades que realicen alguna de las actividades enumeradas en el apartado 1 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 a transformarse en establecimientos financieros de crédito, perdiendo en otro caso su condición de entidad financiera. Con ello se adapta la tipología de estas entidades a la existente en el resto de la Comunidad Europea, diferenciándose las entidades de crédito propiamente dichas y los establecimientos financieros de crédito, cuya diferencia más notable radica en que estos últimos habrán de financiarse sólo a través de la emisión de obligaciones u otros títulos semejantes, no pudiendo captar fondos reembolsables del público.

Los establecimientos financieros de crédito representan, por tanto, «una categoría inferior a las entidades de crédito propiamente dichas». El hecho de que estos establecimientos tengan limitadas las formas de captación de pasivo ha de redundar, lógicamente, en un menor nivel de supervisión y control administrativo que el dispensado a las entidades de crédito, pues su actividad no puede te-

ner la misma repercusión sobre el sistema financiero. Ello conduce a la necesaria conclusión de que, con relación a los llamados establecimientos financieros de crédito, el contenido de la normativa básica estatal habrá de alcanzar un grado menor de regulación que el referido a las entidades de crédito y que los actos ejecutivos de naturaleza básica –que siempre, se ha dicho, han de tener carácter excepcional– resultan de muy difícil justificación cuando se trate del control y supervisión de aquellos establecimientos, pues ni la naturaleza de sus operaciones financieras ni su volumen permiten considerar que puedan afectar a las bases del sistema financiero.

Sentado lo cual, se impugna el apartado 4 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 por atribuir al Ministro de Economía y Hacienda la función ejecutiva de autorización de la creación de estos establecimientos y al Banco de España su control y supervisión. En ambos casos se trata de funciones que, cuando afecten a dichas entidades establecidas y con sede en Cataluña, corresponde ejercer a la Generalidad, según lo previsto en el art. 10.1.4 E.A.C. No se cuestiona ni la necesidad del informe previo del Banco de España ni la inscripción en el Registro que a tal efecto se creará en esta institución, pero se entiende que el punto de conexión para determinar la autoridad competente para supervisar y controlar a estos establecimientos ha de ser el «lugar en que se encuentra su sede estatutaria», según establece la propia Segunda Directiva de Coordinación Bancaria.

En cuanto al apartado 5, se impugna en tanto extiende a estos establecimientos el régimen sancionador previsto para las entidades de crédito en el Título I de la Ley 26/1988, así como lo establecido en el art. 48 de esta misma Ley. La potestad sancionadora sobre dichos establecimientos, cuya importancia de orden menor se reitera, ha de corresponder a la Generalidad de Cataluña cuando ésta haya sido la instancia que autorizó su constitución. Tampoco resulta justificada en esta ocasión la atribución al Ministro de Economía y Hacienda de las facultades que le reconoce el art. 48 de la Ley 26/1988. De donde se deriva que el apartado 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 imposibilita a la Generalidad de Cataluña el ejercicio de las competencias de desarrollo normativo y ejecución que le están atribuidas por el art. 10.1.4 E.A.C., por lo que deviene inconstitucional.

Finalmente, el inciso «en especial» del apartado 7 de la referida disposición adicional representa una habilitación en blanco al Gobierno del Estado para desarrollar, con carácter básico, cualquier aspecto atinente al régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito. Entender que las cuestiones expresamente mencionadas en el citado apartado han de ser reguladas «en especial», pero que cabe añadir otras con carácter básico y facultar al Gobierno del Estado para hacerlo, supone permitirle que vacíe de contenido las competencias de desarrollo normativo asumidas por la Generalidad en virtud del art. 10.1.4 E.A.C. Debe añadirse que la impugnación del inciso «en especial» no tiene carácter meramente preventivo, pues, más allá de los elementos definidos en la Ley y de las cuatro cuestiones expresamente señaladas en el mismo apartado 7, no cabe añadir más «bases sobre bases» sin desfigurar totalmente el orden de reparto competencial establecido.

g) Por último, es objeto de impugnación la disposición final primera de la Ley 3/1994, en cuanto confiere la condición de bases dictadas al amparo de los arts. 149.1.11 y 13 C.E. a los preceptos antes mencionados.

La facilidad con que el legislador estatal atribuye el carácter de bases a la práctica totalidad de lo establecido en la Ley 3/1994 sugiere la procedencia de una última consideración. Durante largo tiempo, las instancias centrales del Estado han impedido el ade-

cuado ejercicio de las competencias autonómicas mediante el trámite de declarar que su realización por el Banco de España era básica e imprescindible para el buen funcionamiento de los mecanismos de control del sistema financiero. En la actualidad, y a la vista del marco comunitario europeo, esta postura no puede sostenerse, o al menos no cabe hacerlo con la misma fuerza.

La liberalización de los servicios financieros no se opone al oportuno control y supervisión de las entidades de crédito, pero reduce los elementos a controlar. Además, la normativa europea muestra que no es precisa la intervención de una única autoridad supervisora, habiéndose puesto el acento en la coordinación y colaboración entre las instancias competentes. Tampoco en España resulta preciso ni justificado que se atribuyan todas las funciones de control a una única Administración, debiendo primarse la agilidad en el intercambio de información entre las Administraciones competentes. Al respecto debe mencionarse que el art. 7.4 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, prevé la cooperación de esta institución con las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias autonómicas de supervisión.

Sin duda la actuación de las diversas autoridades financieras requerirá la colaboración entre ellas. Pero el punto de partida para esta colaboración no puede ser el de la atribución en exclusiva a las instancias centrales de unas simples funciones ejecutivas de carácter notablemente reglado, como se hace en los preceptos impugnados de la Ley 3/1994, sino el reconocimiento efectivo de las competencias de la Generalidad de Cataluña en este sector.

Por las razones aquí expuestas, la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad del carácter básico atribuido a los preceptos impugnados y que la Generalidad de Cataluña es competente para realizar las funciones ejecutivas que en ellos se prevén por lo que se refiere a las Cajas de Ahorros catalanas y a las Entidades Financieras de Crédito con sede en Cataluña.

2. Mediante providencia de 19 de julio de 1994, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, conforme establece el art. 34 LOTC, dar traslado de la demanda y documento presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación al objeto de que, en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes.

3. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el día 11 de agosto de 1994, formuló las alegaciones, que ahora se exponen de manera sucinta:

a) Dichas alegaciones se abren con un epígrafe denominado «planteamiento del recurso de inconstitucionalidad», donde se da respuesta a las consideraciones efectuadas por la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en torno al sentido general del recurso. Se recuerda que la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria se asienta sobre el principio de autorización única y la atribución de las funciones de control sobre las entidades de crédito al Estado de origen.

Además, la Ley regula otros aspectos, como los referentes al régimen de participaciones significativas, o los establecimientos financieros de crédito, categoría en la que se incardinan entidades ya existentes en nuestro Ordenamiento y que cumplen una función capital para la economía española en el mercado crediticio. La Ley se limita a sistematizar estas entidades dentro de la nueva catego-

ría, pero conservando los rasgos y reglamentación básica que les eran aplicables con anterioridad y, particularmente, su régimen de control administrativo, que hasta ahora ha venido siendo el propio de las entidades de crédito.

En este marco, el recurso entiende que los preceptos impugnados de la Ley vulneran las normas estatutarias que atribuyen competencias a la Comunidad de Cataluña en un doble aspecto: limitación de las competencias ejecutivas sobre el sistema financiero general (art. 10.1.4 E.A.C.) y restricción de las competencias sobre determinadas instituciones financieras, como son, particularmente, las Cajas de Ahorro. Se pone especial énfasis en la falta de carácter básico de las referencias contenidas en el nuevo art. 30 bis de la Ley 26/1988 a los órganos o instituciones estatales, deduciendo de este hecho una contradicción con el nuevo art. 49 de la Ley 26/1988. Sin embargo, de la circunstancia de que la Disposición final primera de la Ley 3/1994 no confiera expresamente carácter básico al nuevo art. 30 bis no se deduce que su contenido materialmente no lo sea y, desde luego, tampoco significa que se atribuyan, como se pretende en el recurso, a los órganos de la Comunidad Autónoma de Cataluña competencias autorizatorias para la apertura de sucursales de entidades de crédito en países distintos de los integrantes de la Comunidad Europea y para la creación por entidades españolas de entidades de crédito en dichos países o la toma de participación en su capital.

b) Centrándose en los concretos preceptos de la Ley 3/1994 impugnados, se recuerda que, en relación con el nuevo art. 49.1 y 2 de la Ley 26/1988, el título competencial esgrimido por la Generalidad de Cataluña de carácter exclusivo sobre las Cajas de Ahorro, aparece determinado en el art. 12.1.6 E.A.C. por las bases de ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11 C.E.) y por las bases y coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.). Pues bien, la cuestión ha sido aclarada tras la determinación por este Tribunal de los criterios a considerar respecto a qué deba entenderse por legislación básica, al carácter básico de determinadas medidas ejecutivas del Estado y, particularmente, al carácter básico de la actividad autorizatoria del Banco de España respecto de las entidades de crédito, pieza capital del sistema económico del país.

Con invocación expresa de las SSTC 48/1988 y 49/1988, sostiene el Abogado del Estado que gozan de carácter básico aquellas actividades ejecutivas que sean «precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las entidades de crédito o la efectividad de la política financiera del Estado» [STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º.c)], se trate de «una materia relativa a la solvencia de las Cajas» (STC 48/1988, fundamento jurídico 11), «sean realmente imprescindibles para el ejercicio de las competencias estatales» (STC 49/1988, fundamento jurídico 16) y cuando con ellas se garantice una aplicación uniforme de la política financiera en todo el territorio del nacional (STC 48/1988, fundamento jurídico 10).

La actuación del Banco de España prevista en el nuevo art. 49.1 y 2 de la Ley 26/1988 es el resultado del carácter de garante y controlador del buen funcionamiento de las entidades de crédito (también de las Cajas de Ahorro) que le atribuye la citada Ley. Además, responde a la aplicación de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, que encomienda a los Bancos Centrales de los países de origen de las entidades de crédito las funciones de autorización de las actuaciones a través de sucursales en otros Estados miembros. Finalmente, también trae causa del deseo de que exista un criterio superior y unitario respecto del enjuiciamiento del proyecto y de la adecuación «de las estructuras administrativas y de la situación financiera de las entidades de crédito». En consecuencia, dicha intervención del Banco de España encaja dentro de lo que este Tribunal ha determinado como de carácter básico, pues

a su través se garantiza la aplicación de una política financiera uniforme en todo el territorio nacional, permitiéndose también un tratamiento uniforme a todas las entidades de crédito en orden a comprobar sus estructuras administrativas o su situación financiera.

c) Por lo que hace al nuevo art. 58 de la Ley 26/1988 y, en relación con él, los nuevos arts. 57, 59, 60 y 61, estos preceptos se refieren al régimen de adquisición de participaciones significativas y a su incremento. Al igual que en el supuesto anterior, se está ante la necesidad de que intervenga una autoridad única que aplique criterios uniformes a la vista de las condiciones personales, historial, seriedad y la situación económica y financiera de quien pretende adquirir una participación accionarial de importancia en una entidad de crédito.

Interesa que, mediante esta función de control previo atribuida por el legislador al Banco de España, no se dañe, con la toma de posiciones significativas en el seno de las entidades, la seguridad del sistema económico y financiero del país. Para lo cual resulta preciso un análisis global de la trascendencia que la adquisición tiene para el conjunto de las entidades financieras o de crédito y para la actividad financiera nacional, sin que se produzca un vaciamiento de las competencias que a la Generalidad de Cataluña atribuye el art. 12.1.6 E.A.C.

d) En cuanto a los apartados 4, 5 y al inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, en ellos se desgaja de la categoría general de entidades de crédito a los denominados establecimientos financieros de crédito. Es cierto que no podrán captar fondos reembolsables del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas (disposición adicional primera.2), pero no lo es menos que ya la redacción original de la Ley 26/1988 imponía determinadas restricciones para su captación a las entidades afectadas por la transformación prevista. Dichas restricciones derivan de la especialidad del objeto de estas entidades de financiación, sin que de ello quepa deducirse que no puedan realizar operaciones crediticias de gran importancia.

El título competencial invocado por la Generalidad de Cataluña es el recogido en el art. 10.1.4 E.A.C., que le atribuye «el desarrollo legislativo y la ejecución» en materia de «ordenación del crédito, banca y seguros», siempre «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca». No se entiende de qué forma la existencia de un control básico estatal sobre el establecimiento y funcionamiento de estos establecimientos financieros lesiona las competencias autonómicas invocadas.

El único argumento empleado en el recurso alude a la menor importancia de los establecimientos financieros de crédito que han de quedar, se dice, bajo la supervisión de la Generalidad de Cataluña, mientras se reconoce que tales competencias son estatales cuando tienen por objeto a las entidades de crédito. Sin embargo, la importancia económica de tales establecimientos es indudable dentro del esquema crediticio y financiero del país (se contrasta su incidencia en el desarrollo empresarial y económico con la ejercida por las Cooperativas de Crédito) y la única diferencia que presentan respecto de las entidades de crédito es de tipo funcional, concretada en la especificidad de su objeto frente al carácter universal de éstas. Esta diferencia no quita para que la creación de los establecimientos financieros de crédito y las actividades que desarrollen requieran un idéntico control y supervisión que el de las entidades de crédito, en garantía de las personas que con ellos se relacionan y del conjunto de la actividad financiera. En todo caso, no se comprende en qué norma estatutaria funda el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña su competencia.

El apartado 5 se refiere al régimen sancionador de estos esta-

blecimientos financieros de crédito. Con invocación expresa de la STC 48/1998, fundamento jurídico 21, se entiende que, debido a su idéntica importancia en el mercado crediticio y financiero nacional, resulta aconsejable que exista un régimen sancionador común para dichos establecimientos financieros y para las entidades de crédito.

Por otro lado, el inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994 no significa una autorización en blanco al Gobierno para desarrollar, con carácter básico, cualquier aspecto de los establecimientos financieros de crédito. El carácter básico o no de las normas reglamentarias de desarrollo dependerá de su contenido material y no de su forma.

e) En cuanto a la impugnación de la disposición final primera de la Ley 3/1994, resulta innegable el carácter básico de los preceptos objeto de recurso en aras de salvaguardar un común denominador normativo en la regulación de las entidades financieras, pieza clave de la economía nacional y un tratamiento también común para autorizar su creación y la realización por éstas de sus actividades más importantes. Ese carácter básico se ampara en el artículo 149.1.11 y 13 C.E.

Por todo lo expuesto, se concluye interesando que se desestime el recurso de inconstitucionalidad planteado.

4. Mediante escrito de 6 de septiembre de 1994, y registrado en este Tribunal el día 8 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar. Por escrito asimismo de fecha 6 de septiembre de 1994 y registrado en este Tribunal el día 8 siguiente, el Presidente del Senado comunica la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por providencia de 14 de diciembre de 1999 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley 3/1994, de 14 de abril, procede a la transposición al Ordenamiento jurídico español de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE), que se presenta a sí misma como el «instrumento esencial para la consecución del mercado interior decidida por el Acta Unica Europea y programada en el Libro Blanco de la Comisión, bajo el doble aspecto de la libertad de establecimiento y de la libertad de prestación de servicios, en el sector de las entidades de crédito». A tal fin, se trata de realizar la «armonización esencial, necesaria y suficiente», para llegar a un reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de «supervisión prudencial», que permita la concesión de una autorización, válida en todo el territorio de la Unión Europea, y la aplicación del principio de supervisión por el Estado miembro de origen. Más concretamente, la competencia en materia de supervisión de la solidez financiera de las entidades de crédito y, en particular, de su solvencia, corresponde al Estado miembro de origen, atribuyéndose al Estado miembro de acogida cuando el ejercicio de dicha competencia verse sobre liquidez y política monetaria.

Conforme a estas líneas directrices, en el artículo primero de la Ley 3/1994 se regula la denominada actividad transfronteriza de las entidades de crédito, mediante la introducción de un nuevo Título V en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (en adelante, L.D.I.E.C.), relativo al «ejercicio de la actividad crediticia en los Estados miembros de la Comunidad

Europea». Dicho Título queda integrado por dos Capítulos. En el primero se contempla el régimen de autorización administrativa para la apertura por las entidades de crédito españolas de sucursales en otros Estados miembros de la Comunidad Europea y la libre prestación de servicios en dichos Estados miembros de la Comunidad, para lo que únicamente se establece el requisito de solicitud al Banco de España. El Capítulo Segundo está dedicado a la apertura de sucursales y libre prestación de servicios en España por entidades de crédito autorizadas en otro Estado miembro de la Comunidad, introduciéndose un régimen de libertad para la realización de las actividades que se benefician de un reconocimiento mutuo dentro de la Comunidad Europea, enumeradas en el art. 52, así como para la apertura de sucursales, previa la comunicación correspondiente de la autoridad supervisora.

Asimismo, con el fin de incorporar al Derecho interno el régimen de las participaciones significativas o calificadas, el artículo segundo de la Ley 3/1994 añade un nuevo Título VI a la L.D.I.E.C. Tras fijarse como noción de participación significativa aquella que suponga el control, directo o indirecto, del 5 por 100 del capital o de los derechos de voto, o bien que permita ejercer una «influencia notable» en la entidad, se regula el régimen de control administrativo de la adquisición o incremento de participaciones significativas en entidades de crédito españolas, con vistas a garantizar su gestión sana y prudente.

En consonancia con lo dispuesto en los preceptos anteriores, los artículos tercero y cuarto de la Ley 3/1994 introducen diversas modificaciones en el articulado de la L.D.I.E.C. y de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946. Dichas modificaciones atañen en especial, y sin perjuicio de otras materias que luego se relacionarán, a los aspectos disciplinarios de la nueva regulación de ejercicio de actividades crediticias en el seno de la Comunidad y del régimen de las participaciones significativas.

Finalmente, mediante la reforma del art. 6 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, de adaptación del Derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas, llevada a cabo por el artículo quinto de la Ley 3/1994, se transponen al Ordenamiento jurídico interno determinados preceptos de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, en relación con el carácter reservado de la información de que disponga el Banco de España en el ejercicio de sus funciones de supervisión de las entidades de crédito.

Por otra parte, el artículo quinto de la Ley 3/1994 modifica el art. 1.2 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, estableciéndose el carácter de *numerus clausus* de las entidades de crédito. Estrechamente vinculada con ello se encuentra la Disposición adicional primera de la Ley, donde se contiene el régimen jurídico basililar de la nueva categoría de los establecimientos financieros de crédito.

Al margen de ello, la Ley 3/1994 introduce otras modificaciones relativas al sistema financiero. En tal sentido, el artículo tercero incorpora un nuevo art. 30 bis a la L.D.I.E.C., por el que se establece el régimen de libre apertura de nuevas oficinas de entidades de crédito en el territorio nacional, al tiempo que se someten a previa autorización del Banco de España diversas actuaciones de las entidades de crédito españolas cuando vayan a desarrollarse en un Estado no miembro de la Comunidad Europea. Igualmente, se introduce un nuevo art. 43 en la L.D.I.E.C., mediante el cual se atribuye al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para autorizar, previo informe del Banco de España, la creación de nuevas entidades de crédito y el establecimiento en España de sucursales de entidades no autorizadas en ningún Estado miembro de la Comunidad. A su vez, el nuevo art. 43 bis L.D.I.E.C. se refiere a las potestades de control e inspección de las entidades de crédito, cuyo

ejercicio se confiere con carácter general al Banco de España, sin perjuicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas y de lo que resulte de los Convenios que éstas puedan formalizar con dicha institución. La Ley regula igualmente, en sus Disposiciones adicionales, diversos aspectos del régimen jurídico de distintos sujetos e instituciones del sistema financiero.

Para concluir, interesa reseñar que la disposición final primera atribuye carácter básico, de acuerdo con los títulos competenciales referidos en las rúbricas 11 y 13 del art. 149.1 C.E., a todos los preceptos de la Ley, «salvo lo establecido en el artículo 3 que tendrá aquel carácter en la medida en que se especificará así en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito».

2. Alega el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que, a la vista del contenido eminentemente definitorio de funciones ejecutivas que presenta la Ley 3/1994, la habilitación generalizada a las instancias estatales para su realización entra en contradicción con la excepcionalidad de la atribución del carácter básico a los simples actos de ejecución, impidiendo de manera artificiosa el despliegue de las competencias autonómicas. No obstante lo cual, observa que la disposición final primera de la Ley, a la que reprocha una defectuosa técnica legislativa generadora de incertidumbres en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias, atribuye dicho carácter a todos sus preceptos, con la única excepción de lo dispuesto en el artículo tercero, que lo tendrá en la medida en que así se especifique en la L.D.I.E.C.

El Consejo Ejecutivo impugna el carácter básico reconocido al artículo primero de la Ley, en cuanto introduce un nuevo art. 49.1 y 2 en la L.D.I.E.C., que atribuye al Banco de España la competencia para autorizar la apertura de sucursales en otros Estados miembros de la Comunidad Europea por entidades de crédito españolas; al artículo segundo, que introduce un nuevo art. 58 en la L.D.I.E.C., y los preceptos con él concordantes (arts. 57, 59, 60 y 61), por el que se confiere al Banco de España la facultad para oponerse a la adquisición o incremento de participaciones significativas en las entidades de crédito españolas y los apartados 4, 5 y el inciso «en especial» del apartado 7 de la disposición adicional primera, relativos al régimen de autorización y supervisión de los establecimientos financieros de crédito. A juicio de la Generalidad, estos preceptos ignoran las competencias que, en relación con el sistema crediticio, le atribuyen los arts. 10.1.4 y 12.1.6 E.A.C.

Por contra, y siempre desde la perspectiva global ahora adoptada, para el Abogado del Estado resulta innegable el carácter básico de los preceptos impugnados, que pretenden salvaguardar un común denominador normativo en la regulación de las entidades financieras, pieza clave de la economía nacional, así como un tratamiento también común para autorizar su creación y la realización por éstas de sus actividades más importantes. Igualmente subraya la necesidad de que las actuaciones ejecutivas reguladas en dichos preceptos se lleven a cabo por una única autoridad, que aplique criterios uniformes, y la conveniencia de que sea el Banco de España quien ejerza esas funciones en virtud de su condición de garante y controlador del buen funcionamiento de las entidades de crédito que le atribuye la L.D.I.E.C.

3. La acotación del objeto del proceso efectuada pone de manifiesto que la demanda cuestiona exclusivamente la conformidad de las normas impugnadas al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias sobre la ordenación del sistema crediticio. La meritada cuestión se ciñe, en concreto, a la delimitación competencial efectuada en esta materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Por otro lado, interesa constatar que ambas partes coinciden en la identificación de los títulos competenciales en presencia. Así, se muestran de acuerdo en que los correspondientes al Estado, respecto de la transposición de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria de los que derivan los preceptos cuyo carácter básico se discuten, serían los de las reglas 11 (bases de la ordenación del crédito, banca y seguros) y 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) del art. 149.1 C.E. Idéntica coincidencia se aprecia al referir como títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña sobre la materia los de los arts. 10.1.4 (el desarrollo y la ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros) y 12.1.6 (exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado, sobre «instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro») E.A.C.

Parece oportuno recordar muy sucintamente algunos aspectos de la doctrina constitucional relativa a los títulos competenciales tenidos en cuenta por el legislador estatal en la transposición de la Directiva 89/646/CEE, que resultan adecuados para la resolución del presente caso. Es preciso significar en primer término, y como ya hiciéramos en la STC 197/1996, fundamento jurídico 4.º A), que, habida cuenta de la relevancia que presenta el sistema financiero para el funcionamiento de la economía en su conjunto, la presencia de una regla competencial específica, como es, en lo que ahora exclusivamente interesa, la relativa a la ordenación del crédito y la banca, no puede significar el completo desplazamiento de la regla competencial atinente a la planificación general de la actividad económica. Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia de «ordenación general de la economía» tienen cabida «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos 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» [por todas, y de entre las más recientes, STC 21/1999, fundamento jurídico 5.º, y 128/1999, fundamento jurídico 7.º A)]. Finalmente, y como asimismo se indica en las resoluciones ahora citadas, la jurisprudencia constitucional también viene precisando 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 lo contrario se produciría el vaciamiento de títulos competenciales autonómicos más específicos.

Por lo que se refiere al contenido de la competencia estatal para la fijación de las bases de la ordenación del crédito, este Tribunal afirmó tempranamente que dichas bases «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios» (STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º). Igualmente, en lo atinente al alcance o intensidad de dicha competencia, hemos señalado con carácter general que «cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el art. 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable» (así, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 144/1985, fundamento jurídico 4.º; 96/1984, fundamento jurídico 3.º).

Profundizando en esta línea jurisprudencial, posteriores pronunciamientos han insistido en la posibilidad de que las bases de la

ordenación del crédito sean establecidas por vías distintas a la normativa, pudiendo alcanzar y englobar aspectos puramente ejecutivos, «ya lo sea porque se encuentren afectados directamente intereses supraautonómicos, o porque se trate de decisiones y actuaciones que trascienden del caso particular y de las situaciones concretas afectadas dada la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional o, en fin, cuando el acto de ejecución comporte, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo pueda ser adoptado por instancias que no tengan a su cuidado intereses peculiares distintos a los puramente generales» [STC 178/1992, fundamento jurídico 2.º; y, en igual sentido, SSTC 87/1993, fundamento jurídico 5.º; 155/1993, fundamento jurídico 6.º; 204/1993, fundamento jurídico 5.º; 37/1997, fundamento jurídico 5.º y 133/1997, fundamento jurídico 4.º B)].

4. Una vez realizado el encuadramiento competencial de los preceptos legales que constituyen el objeto de este proceso constitucional, habremos de comenzar nuestro examen, conforme a la sistemática adoptada por la Generalidad de Cataluña en su recurso, por las alegaciones relativas al artículo primero de la Ley 3/1994.

Según se ha señalado con anterioridad, la Generalidad de Cataluña recurre el mencionado precepto de la Ley 3/1994 exclusivamente en cuanto introduce un nuevo art. 49.1 y 2 en la L.D.I.E.C., quedando por tanto al margen del recurso su apartado 3, por el que se atribuye al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para conocer en vía de recurso de las resoluciones dictadas por el Banco de España. Los concretos preceptos impugnados someten la apertura de sucursales de entidades de crédito españolas en otro Estado miembro de la Comunidad a la previa autorización del Banco de España, que habrá de resolver en el plazo de tres meses a contar desde la recepción de todas las informaciones requeridas (programa de actividades, con especial indicación de las operaciones que se pretenda realizar y de la estructura organizativa de la sucursal, y nombre e historial de los directivos responsables de la sucursal). La resolución será estimatoria, «salvo que el programa de actividades presentado recoja actividades no autorizadas a la entidad, o el Banco de España tenga razones para dudar, visto el proyecto en cuestión, de lo adecuado de las estructuras administrativas, o de la situación financiera de la entidad de crédito», atribuyéndose al silencio administrativo efectos desestimatorios.

En opinión de la Generalidad, nada justifica la supresión de la intervención de la Administración autonómica competente y su sustitución por el Banco de España cuando la entidad que pretenda abrir una sucursal sea una Caja de Ahorros con sede en Cataluña y, por tanto, sometida a su tutela, por lo que los apartados impugnados del art. 49 vulneran las competencias ejecutivas asumidas por la Generalidad sobre las Cajas de Ahorros con sede en Cataluña en virtud del art. 12.1.6 E.A.C. En apoyo de esta tesis despliega una doble línea argumental. De una parte, subraya el carácter notablemente reglado de la actuación administrativa contemplada en dichos apartados, que se traduce en una función de comprobación de la posesión previa de autorización para el desarrollo de las actividades previstas y en la valoración de las estructuras administrativas y la situación financiera de la entidad, que nadie puede llevar a cabo mejor que la Administración tutelante de las Cajas de Ahorros con sede en Cataluña. De otra, destaca la paradoja de que, en virtud del carácter no básico de las referencias a los órganos o entidades estatales efectuadas en el nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C., que resulta de la lectura conjunta de la Disposición final primera de la Ley 3/1994 y del art. 42.7 L.D.I.E.C., la Generalidad de Cataluña será competente para el otorgamiento de esa autorización cuando se pretenda establecer una sucursal en un Estado no integrado en la Comunidad, pero no cuando se desee radicarla en el territorio de un Estado miembro.

Por su parte, el Abogado del Estado defiende la naturaleza básica de los apartados impugnados. En primer lugar, aduce que la atribución al Banco de España de las funciones ejecutivas en cuestión responde a la aplicación de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, que encomienda a los Bancos Centrales de los países de origen el ejercicio de la potestad autorizatoria en estos casos. Por otro lado, e invocando expresamente las SSTC 48/1988 y 49/1988, alega que la intervención del Banco de España, derivada de su condición de garante y controlador del buen funcionamiento de las entidades de crédito, garantiza la aplicación de una política financiera uniforme en todo el territorio nacional. Finalmente, señala que la falta de atribución expresa y formal de carácter básico al nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C. no es obstáculo para inferir dicho carácter de su contenido material.

5. Al iniciar el examen de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del nuevo art. 49 L.D.I.E.C. parece oportuno señalar que nuestro juicio habrá de ceñirse a determinar si la atribución al Banco de España de la competencia para el ejercicio de una función ejecutiva, en ellos efectuada, puede considerarse integrada en el título competencial que al Estado atribuye el segundo inciso del art. 149.1.11 C.E. y que le habilita para el establecimiento de las «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros». Dicho de otro modo, no habiendo sido objeto de impugnación el nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C., introducido por el artículo tercero de la Ley 3/1994, no nos corresponde determinar en estos momentos la extensión de lo básico en dicho precepto, y, por tanto, la precisión de si, no obstante la remisión implícitamente contenida en la disposición final primera de la Ley 3/1994 al art. 42.7 L.D.I.E.C., cabe inferir su carácter materialmente básico también en cuanto hace expresa referencia a concretos órganos o entidades de titularidad estatal.

Sentado esto, interesa asimismo precisar un extremo contenido en las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado, conforme al cual la atribución de estas específicas funciones ejecutivas al Banco de España traería causa directa de lo dispuesto en la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, que encomienda a los Bancos Centrales de los países de origen el ejercicio de la potestad de autorización de la actuación transfronteriza de las entidades de crédito a través de sucursales. Sin perjuicio de recordar que es doctrina reiterada de este Tribunal que las normas integradas en el Derecho comunitario no revisten la condición de canon de constitucionalidad (SSTC 28/1991, fundamento jurídico 5.º; 64/1991, fundamento jurídico 4.º y 197/1996, fundamento jurídico 8.º), ha de dejarse constancia de que esta interpretación de lo dispuesto en la meritada Directiva no se corresponde con su contenido ni con los caracteres estructurales de la normativa comunitaria en materia crediticia.

En efecto, el art. 1.5 de la Directiva 89/646/CEE contiene una definición de las «autoridades competentes» por remisión a lo dispuesto en el art. 1 de la Directiva 83/350/CEE, de 13 de junio, relativa a la vigilancia de las entidades de crédito basada en su situación consolidada, si bien en la actualidad debe entenderse dicha remisión como efectuada a la Directiva 92/30/CEE, de 6 de abril, derogatoria de la anterior. Derogación que no impide apreciar una sustancial continuidad en la identificación de esas «autoridades competentes» como las «nacionales facultadas, en virtud de una disposición legal o reglamentaria, para supervisar a las entidades de crédito», según la expresión utilizada por el art. 1 de la Directiva 92/30/CEE. Sirva añadir, por otro lado, que esta definición por remisión indirecta al Derecho nacional que se contiene en la Directiva 89/646/CEE se corresponde con el hecho de que, aun cuando en nuestro Ordenamiento el Banco de España sea a un tiempo autoridad monetaria e instancia de supervisión de las entidades de crédito, esta dualidad no representa una exigencia estructural constitutiva de los Bancos Centrales, como pone de manifiesto el contraste

con otros Ordenamientos internos de los Estados miembros de la Unión Europea y con las disposiciones institucionales que en materia de política monetaria se contienen en la vigente redacción del Tratado de la Comunidad Europea (arts. 105 y ss.).

Lo anterior pone de relieve que la determinación de la instancia facultada para el otorgamiento de la autorización es una cuestión estrictamente de Derecho interno, siendo conveniente recordar que dicha determinación ha de respetar en todo caso el sistema constitucionalmente establecido de distribución de competencias, aquí en lo atinente a la supervisión, entendida en sentido amplio, de las Cajas de Ahorro.

Para dar adecuada respuesta a las alegaciones efectuadas por la Generalidad de Cataluña hemos de partir de la doctrina constitucional elaborada por este Tribunal acerca del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia financiera y crediticia. Dicha doctrina, sintetizada en el fundamento jurídico 3.º, resulta de plena aplicación a las Cajas de Ahorro en su condición de entidades de crédito (STC 49/1988, fundamento jurídico 12), debiendo añadirse a lo ya indicado en el meritado fundamento jurídico que, en materia de ordenación del crédito, cabe asignar «carácter básico a algunas normas reglamentarias, a pesar de su rango, así como a ciertas funciones ejecutivas del Banco de España, en la medida en que son precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las Entidades de crédito o la efectividad de la política monetaria del Estado» [STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º c)].

La concreta atribución al Banco de España de la competencia para el ejercicio de esas funciones ejecutivas se justifica por su «especialización técnica, de manera que la ordenación básica del crédito corresponde no sólo a los Cuerpos Colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España» (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º; 178/1992, fundamento jurídico 2.º y 204/1993, fundamento jurídico 5.º). En especial, de la consideración del Banco de España como garante del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero, a que se hace referencia en la STC 155/1996, fundamento jurídico 5.º, y plasmada actualmente, en el plano legislativo, en el art. 7.5.b) de su Ley de Autonomía, conforme a la redacción dada al mismo por el art. 2 de la Ley 18/1998, de 28 de abril, se deriva el carácter básico de las funciones ejercidas por dicha institución y que tienen por objeto la preservación de la solvencia de las entidades de crédito (SSTC 48/1988, fundamento jurídico 26; 155/1993, fundamento jurídico 5.º; 96/1996, fundamento jurídico 7.º y STC 155/1996, fundamento jurídico 6.º). Ello porque la salvaguardia de dicha solvencia trasciende los casos concretos y protege un interés supraautonómico, cual es la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, que se ve negativamente afectado por las situaciones de insolvencia en que pudieran incurrir los sujetos integrantes del mismo, para lo cual se establece la existencia de mecanismos de aseguramiento de los intereses de terceros y de saneamiento y reflatamiento de las entidades en dificultades, que tratan de restaurar la confianza en el sistema y que implican al conjunto de las entidades crediticias. Destacan, en este sentido, el posible recurso a las medidas de intervención y sustitución, reguladas en el Título III L.D.I.E.C., acerca de cuyo carácter básico, en cuanto afecta específicamente a la atribución de potestades al Banco de España, ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en nuestra STC 96/1996, fundamento jurídico 12; así como la figura de los denominados Fondos de Garantía de Depósitos, a que obligatoriamente han de pertenecer todas las entidades de crédito españolas (art. 1 del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, en la redacción dada al mismo por la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre) y en cuyo gobierno representa un papel determinante el propio Banco de España, según cabe deducir de la lectura del Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, de régimen jurídico de los

Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

6. La aplicación de esta doctrina al presente supuesto permite anticipar ya el rechazo de la impugnación de los apartados 1 y 2 del nuevo art. 49 L.D.I.E.C. efectuada por la Generalidad de Cataluña, en cuanto atribuyen al Banco de España la competencia exclusiva para autorizar la apertura, por entidades de crédito españolas, de sucursales en el territorio de otros Estados miembros de la Comunidad Europea. Frente a la afirmación formulada en el escrito de interposición del recurso de que estamos en presencia de una autorización «notablemente reglada», es lo cierto que esa autorización no es automática, como pone de manifiesto la anudación de efectos desestimatorios al silencio, ni totalmente reglada, pues la mención a «lo adecuado de las estructuras administrativas de la sucursal» y, en especial, a «la situación financiera de la entidad de crédito» como hipótesis determinantes de la denegación de la autorización solicitada, pone de relieve la concurrencia de aspectos respecto de los cuales ha de predicarse un margen de apreciación, que conlleva la realización de un juicio técnico mediante el cual se trata de determinar la posible incidencia negativa que la apertura de esa sucursal, y las actividades que en ella se pretenden realizar, pueda tener en la solvencia de la entidad de crédito solicitante y, a su través, en la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto.

En su consecuencia, debe estimarse razonable y coherente que la realización de ese juicio técnico se encomiende a un órgano único, el Banco de España [STC 133/1997, fundamento jurídico 9.º c), en aquella ocasión por referencia a la Comisión Nacional del Mercado de Valores]. Y ello, no sólo porque redunde en beneficio del tratamiento uniforme de las entidades de crédito, sino también, y fundamentalmente, porque los bienes jurídicos protegidos son la estabilidad y liquidez del sistema financiero, intereses supracomunitarios, que trascienden la concreta situación analizada, y porque su atribución se efectúa a la institución que tiene la específica consideración de garante del sistema en su doble faceta de estructura-función (STC 155/1996, fundamento jurídico 5.º).

A todo ello cabe añadir, desde otra perspectiva, que, según establece el art. 25.1 E.A.C., todas las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma «se entienden referidas al territorio de Cataluña». Y, en relación con ello, este Tribunal ya ha hecho referencia al principio de territorialidad en la determinación de la competencia estatal para autorizar la apertura de oficinas fuera de la Comunidad Autónoma donde las Cajas de Ahorro tengan su domicilio social (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 11, y 135/1992, fundamento jurídico 5.º), competencia que en la actualidad debe entenderse en los términos del art. 11.3 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros, a los que expresamente se remite el nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C.

Las razones expuestas permiten concluir que la atribución al Banco de España de la competencia para el otorgamiento de la autorización resulta acorde con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

7. Impugna asimismo el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el artículo segundo de la Ley 3/1994, en cuanto introduce un nuevo art. 58 en la L.D.I.E.C. y, por conexión con el mismo, lo dispuesto en los nuevos arts. 57, 59, 60 y 61, igualmente de la L.D.I.E.C. El artículo segundo de la Ley 3/1994 incorpora el régimen de las denominadas participaciones significativas o cualificadas. Tras fijarse como noción de participación significativa aquella que suponga el control, directo o indirecto, del 5 por 100 del capital o de los derechos de voto, o bien que permita ejer-

cer una «influencia notable» en la entidad (art. 56.1), se impone la exigencia de información previa al Banco de España, tanto para quien desee adquirir directa o indirectamente una participación significativa o incrementar, en los mismos términos, su participación significativa, como para quien, desee dejar de tener esa participación significativa o aminorarla (arts. 57 y 60). El Banco de España dispondrá de un plazo de tres meses para manifestar su oposición a la operación pretendida; oposición que podrá fundarse en no considerar idóneo al adquirente conforme a los criterios enumerados en el art. 43.5, y que producirá los efectos previstos en el art. 59, estimándose en otro caso que se produce una aceptación tácita de la adquisición (art. 58.1). En los apartados 2 y 3 del art. 58 se hace referencia a los supuestos en que el Banco de España habrá de consultar a la autoridad de supervisión de un Estado miembro de la Comunidad, o deberá suspender su decisión o limitar sus efectos. Para garantizar la efectividad de lo dispuesto en estos preceptos, se hace recaer sobre las entidades de crédito la obligación de comunicación periódica de su accionariado y de las adquisiciones y cesiones de participaciones significativas en su capital (art. 61). Queda al margen de la impugnación el art. 62, por el cual se faculta al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, para adoptar alguna de las medidas contempladas en el art. 59, suspensión del ejercicio de los derechos políticos, intervención de la entidad o sustitución de sus administradores, así como, con carácter excepcional, revocar la autorización, cuando la influencia ejercida por quienes ya posean una participación significativa pueda ir en detrimento de la gestión sana y prudente de la entidad de crédito.

Entiende el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña que la caracterización como básicas de las funciones ejecutivas asignadas por este conjunto de preceptos al Banco de España vulnera las competencias que tiene asumidas sobre las Cajas de Ahorro con sede en Cataluña ex art. 12.1.6 E.A.C. De este modo, cuando quien pretenda adquirir o incrementar una participación significativa sea una de dichas Cajas de Ahorro y, por tanto, sometida a la tutela de la Generalidad, nadie se encontraría en mejor situación que ésta para oponerse o autorizar la operación. Por otro lado, a diferencia de lo que sucedía en el nuevo art. 49.2 L.D.I.E.C., en el art. 58.1 se prevé una situación del todo análoga a la del silencio positivo, propio de las autorizaciones regladas, lo que evidencia que las posibilidades de incidir en lo básico son irrelevantes. Todo ello sin perjuicio de la posterior comunicación al Banco de España.

Por su parte, el Abogado del Estado alega que el bien jurídico que se trata de proteger en esta ocasión es la seguridad del sistema financiero y económico del país, para lo cual resulta preciso un análisis global de la trascendencia que la adquisición tiene para el conjunto de las entidades de crédito y para la actividad financiera nacional. En consecuencia, no se produce un vaciamiento de las competencias que a la Generalidad de Cataluña atribuye el art. 12.1.6 E.A.C.

Como primer aspecto, debemos tratar de precisar el punto de conexión territorial habilitante de la competencia del Banco de España. Frente a lo que parece sostenerse en el escrito de interposición del recurso, dicha competencia no viene determinada por la nacionalidad o domicilio de la persona física o jurídica que pretenda adquirir, incrementar o aminorar su participación significativa en una entidad de crédito, sino por el hecho de que la sede estatutaria de la entidad afectada radique en España. En otras palabras, conforme a lo dispuesto en el art. 58, el Banco de España será competente para oponerse a la adquisición pretendida cuando ésta incida sobre la estructura de capital de una entidad de crédito cuya sede se encuentre en el territorio nacional, pero no cuando se trate de la adquisición por una entidad de crédito española de participaciones significativas en

una entidad de crédito autorizada en otro Estado miembro o en un país no integrado en la Unión Europea, supuesto este último al que se refiere el nuevo art. 30 bis 5 L.D.I.E.C. y sobre cuyo carácter materialmente básico no nos corresponde pronunciarnos en esta ocasión, según ya indicáramos con anterioridad. Únicamente esta interpretación dota de sentido a las previsiones de los apartados 2, relativo a la consulta a la autoridad superior competente de otro Estado miembro cuando la entidad quede sometida al control de una entidad autorizada en dicho Estado, y 3, donde se prevé la suspensión de la decisión o la limitación de los efectos cuando la entidad de crédito pase a ser controlada por una entidad autorizada en un Estado no comunitario y medie la comunicación prevista en el art. 9 de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria.

Concretado el punto de conexión territorial, debemos entrar a examinar si la atribución al Banco de España de la facultad para oponerse a la adquisición pretendida integra el bloque de lo básico en la ordenación del crédito o si, por el contrario, y como sostiene la Generalidad de Cataluña, tratándose de una actuación de naturaleza eminentemente ejecutiva, su realización debe corresponder a la Administración autonómica, sin perjuicio de la posterior comunicación al Banco de España. A este respecto hemos de avanzar que no es posible compartir las tesis sostenidas por la Generalidad de Cataluña, debiendo reconocer el carácter básico del precepto en los concretos extremos impugnados.

Según se establece en el art. 58.1, la oposición de la adquisición pretendida podrá fundarse en no considerar idóneo al adquirente según lo previsto en el nuevo art. 43.5 L.D.I.E.C. Conforme a este último precepto, la idoneidad de los adquirentes habrá de valorarse en función de una serie de criterios, cuales son su honorabilidad comercial y profesional, los medios patrimoniales con que cuenten para hacer frente a los compromisos asumidos, la falta de transparencia del grupo a que pueda pertenecer la entidad o la existencia de graves dificultades para su inspección y la posibilidad de que la entidad se halle inapropiadamente expuesta al riesgo de actividades no financieras o financieras de alto riesgo, y siempre para «garantizar una gestión sana y prudente de la entidad». Sirva indicar que el bien jurídico protegido coincide con el identificado por la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria en su art. 11.1, párrafo segundo.

A la vista de todo ello, habremos de convenir en que el fin perseguido por la norma no es otro que la preservación de la solvencia y liquidez de la entidad, que, como ya hemos indicado con anterioridad, trasciende los intereses comunitarios y las situaciones concretas, en cuanto incide de manera inmediata en la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, cuyo garante es el Banco de España. Interesa reiterar que el bien jurídico directamente protegido por la norma no es tanto la solvencia de la hipotética entidad de crédito adquirente, cuanto de la entidad en cuyo capital se produce la adquisición o incremento de una participación significativa. Justamente por ello a la oposición expresa se anudan los efectos previstos en el art. 59 y que implican, de una parte, la prohibición de ejercer una influencia cualificada a través del ejercicio de los derechos políticos que la participación significativa conlleva y, de otra, la adopción de las medidas de intervención y sustitución cuando fuera preciso porque esa influencia ponga en peligro la efectividad de los recursos propios de la entidad, su estabilidad, liquidez o solvencia.

Por otro lado, la valoración de la idoneidad del adquirente presupone la realización de un juicio técnico, que versa sobre determinados aspectos en los que existe un amplio margen de apreciación, cuales son los factores de idoneidad mencionados en el art. 43.5, y para cuya realización resulta necesario adoptar una perspectiva integral del sistema considerado en su globalidad, por lo que también en este caso resulta razonable y coherente que dicha función se atribuya,

con carácter básico, al Banco de España al tratarse de cuestiones que afectan a la solvencia de las entidades de crédito y a los derechos e intereses de terceros [STC 178/1992, fundamento jurídico 3.º c)]. Por lo demás, el art. 58 no excluye la exigibilidad de otras autorizaciones administrativas previas cuando, atendiendo a los términos del recurso, quien pretenda adquirir o incrementar sus participaciones significativas sea una Caja de Ahorros con sede central en Cataluña, supuesto que, en cuanto implique una concentración de riesgos en una persona o grupo, se reconduciría a lo dispuesto en el art. 45 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 6 de abril.

8. Por su conexión con el art. 58 se impugnan también los nuevos arts. 57, 59, 60 y 61 L.D.I.E.C., introducidos asimismo por el artículo tercero de la Ley 3/1994. Aun cuando la desestimación de la impugnación principal lleva aparejada, en la presente ocasión, la desestimación del recurso en cuanto se refiere a los preceptos concordantes, resulta oportuno efectuar algunas precisiones en torno al alcance de lo básico en los mencionados artículos.

A este respecto, cabe indicar que los arts. 57, 60 y 61 configuran diferentes obligaciones de información al Banco de España, impuestas, respectivamente, a quien pretende adquirir o incrementar su participación significativa en una entidad de crédito española, a quien se propone desprenderse de ella o aminorarla y, finalmente, a las propias entidades de crédito, que deberán comunicar al Banco de España toda adquisición o cesión que traspase los límites establecidos y, periódicamente, darle cuenta de la composición de su accionariado y las alteraciones producidas. Sin perjuicio del carácter instrumental de estas obligaciones para el adecuado ejercicio por aquél de la potestad que le atribuye el art. 58, debe recordarse que la disposición por el Banco de España de la información necesaria acerca de todas las entidades de crédito para el desempeño de su función garantizadora de la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero reviste la condición de norma básica (STC 96/1996, fundamento jurídico 13), estando plenamente justificado que la instancia competente para la ordenación del crédito en su nivel operativo tenga adecuado conocimiento de la identidad de quienes estén en condiciones de ejercer una influencia decisiva en las entidades de crédito (SSTC 49/1988, fundamento jurídico 25, en conexión con las SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º; 178/1992, fundamento jurídico 2.º y 204/1993, fundamento jurídico 5.º). Ello no excluye, en línea de principio, la imposición por la Generalidad de Cataluña de otras obligaciones de información sobre los extremos aquí contemplados, en la medida en que sea igualmente necesario para el adecuado ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en la materia.

Por su parte, en el nuevo art. 59 L.D.I.E.C. se regulan los efectos derivados de la oposición del Banco de España a la adquisición o incremento de participación significativa pretendida o de su materialización sin mediar la previa información establecida por el art. 57 o sin que hubieran transcurrido los tres meses de que aquél dispone para formular oposición conforme a lo dispuesto en el art. 58.1. De forma automática, ello conlleva la suspensión del ejercicio de los derechos políticos correspondientes a las participaciones adquiridas irregularmente, legitimándose, en su caso, al Banco de España para impugnar en vía judicial, según lo previsto en los arts. 115 a 122 del texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, los posibles acuerdos adoptados. Cuando «fuera preciso» se prevé la puesta en marcha de las medidas de intervención y sustitución recogidas en el Título III L.D.I.E.C. Con la definición de las consecuencias que derivan de los supuestos mencionados en el primer párrafo del art. 59 se trata, nuevamente, de garantizar una gestión sana y prudente de las entidades de crédito, determinante de su estabilidad, liquidez o solvencia, y el adecuado cumplimiento de los requisitos previos establecidos para la adquisición o incremento de

las participaciones significativas en las entidades de crédito españolas, por lo que igualmente debe reconocerse a este precepto carácter básico en cuanto a la atribución de facultades ejecutivas en estos casos se encuentra plenamente justificada.

9. Mediante el artículo 5 de la Ley 3/1994 se procede a modificar el art. 1.2 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, estableciéndose el carácter de *numerus clausus* de las entidades de crédito, así como la pérdida de dicha condición, a partir del 1 de enero de 1997, de las sociedades de crédito hipotecario, las entidades de financiación, las sociedades de arrendamiento financiero y las sociedades mediadoras del mercado de dinero. Estrechamente vinculada con esta reforma de la noción legal de entidad de crédito se encuentra la Disposición adicional primera de la Ley, por la que se procede a la creación de la nueva categoría de los establecimientos financieros de crédito, en la que pasan a integrarse aquellas entidades que realicen, como actividad principal, alguna de las enumeradas en el apartado 1 de la mencionada Disposición adicional. Los establecimientos financieros de crédito tienen expresamente prohibida la captación de fondos reembolsables del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otros análogos, remitiéndose al Reglamento la fijación de los requisitos y limitaciones conforme a los cuales puedan captar fondos reembolsables mediante emisiones sujetas a la Ley del Mercado de Valores.

Según se establece en el apartado 4 de esta Disposición adicional, la autorización de creación de estos establecimientos corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España, instancia a la que se atribuye la competencia para su control e inspección. Asimismo, conforme al apartado 5, quedan sometidos, con las adaptaciones que reglamentariamente se introduzcan, al régimen sancionador previsto en el Título I L.D.I.E.C., siéndoles también de aplicación lo dispuesto en el art. 48 de dicha Ley. Por último, el apartado 7 faculta al Gobierno para llevar a cabo el desarrollo reglamentario del régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito y, en especial, la regulación de lo referente a sus capitales mínimos, recursos propios, determinación de fondos reembolsables del público y procedimiento de transformación en establecimientos financieros de crédito de las actuales sociedades de crédito hipotecario, entidades de financiación y sociedades de arrendamiento financiero.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna los apartados 4 y 5 en su totalidad y el inciso «en especial» del apartado 7, por estimar que vulneran las competencias que, para el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, tiene atribuidas por el art. 10.1.4 E.A.C. Con carácter general, señala que los establecimientos financieros de crédito representan «una categoría inferior a las entidades de crédito propiamente dichas», teniendo legalmente limitadas las formas de captación de pasivo. Ello, a su entender, ha de redundar en un menor nivel de supervisión y control administrativo, por lo que la competencia estatal para la determinación de lo básico habrá de tener asimismo una menor extensión, resultando de muy difícil justificación el reconocimiento de dicha naturaleza cuando se trate de actos puramente ejecutivos. Tesis de las que discrepa el Abogado del Estado, que entiende que la relevancia de estos establecimientos financieros para el conjunto del sistema crediticio del país es indiscutible, al tiempo que subraya la necesidad de que queden sometidos a un control y supervisión idénticos a los previstos para las entidades de crédito, en garantía de terceros y del conjunto de la actividad financiera.

10. El primer párrafo del apartado 4 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 atribuye al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para autorizar, previo informe del Banco de

España, la creación de establecimientos financieros de crédito. El Consejo Ejecutivo recurrente no cuestiona en su recurso ni la necesidad del informe previo del Banco de España ni la posterior inscripción en el registro que se creará al efecto en el propio Banco de España y al que se refiere el segundo párrafo del mencionado apartado 4. Sin embargo, sostiene, en virtud de la competencia de ejecución de las bases de ordenación del crédito que le reconoce el art. 10.1.4 E.A.C., y teniendo a la vista la menor relevancia, según se afirma, de los establecimientos financieros de crédito, que debe ser ella quien ejerza la función estrictamente ejecutiva de concesión de la autorización que el legislador encomienda al Ministro de Economía y Hacienda cuando alguno de dichos establecimientos financieros de crédito vaya a tener su sede estatutaria en Cataluña.

Para el Abogado del Estado la diferencia entre las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito deriva de la especificidad del objeto de éstos, frente al carácter general del de aquéllas, y señala que ello no obsta a que la creación de tales establecimientos financieros y las actividades que desarrollen hayan de requerir idénticos control y supervisión que las entidades de crédito, en garantía de las personas que se relacionan con ellos y del conjunto de la actividad financiera.

A fin de dar una adecuada respuesta a la cuestión planteada, debemos advertir que no es posible compartir la premisa sobre la que se asienta el hilo discursivo de la Generalidad de Cataluña en este punto, relativa a la menor relevancia para el conjunto de la economía de los establecimientos financieros de crédito. Esta nueva figura legal viene a sustituir a las denominadas entidades de crédito de ámbito operativo limitado creadas por el Real Decreto 771/1989, de 23 de junio. Ciertamente, la legislación vigente no proporciona una precisa caracterización de su naturaleza jurídica, pues en tanto el apartado 1 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 establece la inclusión dentro de esta categoría de «aquellas entidades que no sean entidades de crédito» y cuya actividad principal consista en alguna de las allí expresamente mencionadas, en el apartado cuatro de la Disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, por el que se procede a la transposición parcial al Ordenamiento interno de la Directiva 94/19/CE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, se señala que dichos establecimientos «tendrán la consideración de entidades de crédito, aunque no les será aplicable la legislación sobre garantía de depósitos». Por su parte, el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, que desarrolla el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito, dispone también en el art. 1.1, reiterando lo prescrito en la precitada disposición adicional del Real Decreto Ley 12/1995, que «los establecimientos financieros de crédito tendrán la consideración de entidad de crédito», relacionando a continuación cuál sea la actividad principal de los mismos y su plural contenido.

La aparente contradicción apuntada puede resolverse, en lo que aquí exclusivamente interesa, señalando que la consideración normativa de estos establecimientos financieros como entidades de crédito responde al propósito fundamental de completar su régimen jurídico en aquello que les identifica como intermediarios financieros con características peculiares. Estas peculiaridades se concretan básicamente, desde el punto de vista funcional, en la limitación de formas de captación de pasivo [Disposición adicional primera.2 de la Ley 3/1994, reproducida por el art. 2.1 del Real Decreto 692/1996, y art. 28.2 b) L.D.I.E.C.] y en la no aplicación a los mismos de la legislación sobre garantía de depósitos (Disposición adicional séptima.4 del Real Decreto-ley 12/1995). Sin embargo, el reconocimiento de dichas peculiaridades no conduce inevitablemente a la prédica de su menor relevancia, puesto que realizan actividades de intermediación en el crédito, actividad que, sin duda, incide en la estabilidad y suficiencia del sistema financiero.

Sentado esto, hemos de concluir que la atribución de la competencia para autorizar la creación de establecimientos financieros de crédito al Ministro de Economía y Hacienda no vulnera las competencias autonómicas de ejecución de las bases de ordenación del crédito. En efecto, como hemos señalado en repetidas ocasiones, la autorización estatal para la creación de nuevas entidades financieras o de crédito, que no excluye otras intervenciones administrativas y, entre ellas, la autonómica, no puede considerarse ajena al ámbito competencial estatal sobre las bases de la ordenación del crédito, materia en la que se encuadra el régimen de los establecimientos financieros de crédito (STC 96/1996, fundamento jurídico 18), aun a pesar de su carácter ejecutivo, toda vez que la constitución de nuevos intermediarios crediticios presenta una indudable incidencia en la política financiera en todo el territorio nacional [SSTC 86/1989, fundamento jurídico 13 a) ; 155/1993, fundamento jurídico 6.º y 96/1996, fundamento jurídico 25].

11. La Generalidad de Cataluña impugna el párrafo segundo del apartado 4 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 en cuanto atribuye al Banco de España «el control e inspección de todos los establecimientos financieros de crédito», pues entiende que el punto de conexión para determinar la autoridad competente para supervisar y controlar a estos establecimientos ha de ser el «lugar en que se encuentra su sede estatutaria», según establece la propia Segunda Directiva de Coordinación Bancaria. Señala de adverso el Abogado del Estado que los establecimientos financieros de crédito requieren un control y supervisión idénticos a aquéllos a que se someten las entidades de crédito.

No puede aceptarse la pretensión de la Generalidad de Cataluña de que se atribuya a la referencia, contenida en la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, al lugar en que radique la sede estatutaria de estos establecimientos la condición de concreción del punto de conexión para determinar la autoridad competente a fin de efectuar su supervisión y control, pues, como ha señalado en diversas ocasiones este Tribunal, los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias no resultan alterados ni por el ingreso de España en las Comunidades Europeas ni por la promulgación de normas comunitarias, ya que «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la norma fundamental» (por todas, STC 146/1996, fundamento jurídico 2.º, y las decisiones allí citadas). De tal manera que son las reglas internas de delimitación de competencias las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales que puedan suscitarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 252/1988, fundamento jurídico 2.º; 76/1991, fundamento jurídico 3.º y 146/1996, fundamento jurídico 2.º).

Pues bien, el párrafo segundo del apartado 4 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994 se limita a facultar al Banco de España para controlar e inspeccionar los establecimientos financieros de crédito que desarrollen sus actividades en España, estableciéndose a este respecto el requisito de la previa inscripción en el Registro. Sin embargo, no se define el alcance de las potestades estatales, «que lógicamente habrá de entenderse limitado por el orden constitucional de competencias, ya que en esta concreta materia las funciones de vigilancia, inspección y control no pueden separarse de las competencias sustantivas de ordenación del crédito a las que sirven» (STC 96/1996, fundamento jurídico 26).

En ese mismo fundamento jurídico 26 de la STC 96/1996 hemos tenido además ocasión de recordar, al hilo de la impugnación del art. 43 bis L.D.I.E.C., que atribuye al Banco de España esas mismas potestades sobre el conjunto de las entidades de crédito, que

«la potestad de controlar o verificar si se cumplen las disposiciones vigentes es inherente a la competencia de ejecución, y que no vulnera el bloque de la constitucionalidad si su ejercicio no impide o dificulta el ejercicio de sus competencias por parte del otro poder público (STC 134/1992, fundamento jurídico 3.º). Más concretamente, hemos resuelto ya que las competencias de información e inspección que corresponden al Banco de España no perjudican la potestad que ostentan las autoridades autonómicas para controlar el cumplimiento de aquellas normas de ordenación del crédito cuya ejecución les corresponde (STC 1/1982, fundamento jurídico 13)».

Por otro lado, la atribución de dichas potestades al Banco de España respecto de esta concreta categoría de intermediarios financieros ha de ponerse en relación con lo establecido en el art. 7.6 de su Ley de Autonomía (en la redacción dada al precepto por la Ley 12/1998 y que se corresponde enteramente con el tenor original del art. 7.4), a cuyo tenor el Banco de España «deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida», función que habrá de ejercer, según expresamente se indica en el citado precepto, «sin perjuicio de la función de supervisión prudencial llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y de la cooperación de éstas con el Banco en el ejercicio de tales competencias autonómicas de supervisión». De este modo, lo que la disposición adicional primera de la Ley 3/1994 hace no es sino singularizar una categoría de entidades financieras, los establecimientos financieros de crédito, sobre los cuales el Banco de España queda facultado para ejercer las potestades de control y supervisión, que «se justifica en atención a las funciones de disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema financiero corresponden al Banco de España» [STC 133/1997, fundamento jurídico 12 b)]. Dicha atribución se efectúa, obviamente, sin perjuicio de la supervisión prudencial que, paralelamente, pueda desarrollar la Generalidad de Cataluña cuando quede habilitada para ello conforme a las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias en la materia.

Debe concluirse, en consecuencia, que el párrafo segundo del apartado cuarto de la Disposición adicional primera, en cuanto atribuye al Banco de España el control y supervisión de todos los establecimientos financieros de crédito, no es contrario al orden constitucional de distribución de competencias en la materia.

12. El apartado 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 somete a los establecimientos financieros de crédito, con las debidas adaptaciones reglamentarias, al régimen sancionador previsto en el Título I L.D.I.E.C., así como a lo establecido en el art. 48 de este mismo texto legal. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña entiende que con ello se imposibilita el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases de ordenación del crédito que le atribuye el art. 10.1.4 E.A.C.

En lo que respecta a la potestad sancionadora, entiende la parte recurrente que debe corresponderle el ejercicio de dicha potestad cuando haya sido la Generalidad de Cataluña quien haya autorizado su constitución. Por su parte, dice el Abogado del Estado, a la vista de la importancia de estos establecimientos para el mercado crediticio y financiero nacional, que lo aconsejable es que exista un régimen sancionador común para ellos y las entidades de crédito.

Ciertamente, la remisión efectuada al Título I de la L.D.I.E.C., en cuanto a la determinación del régimen sancionador de los establecimientos financieros de crédito, puede entenderse en principio coherente con la finalidad perseguida con la aprobación de la L.D.I.E.C. que es, según se señala en su preámbulo, la fijación de

un régimen generalizado de supervisión de las entidades financieras, por lo que quedan sometidas al referido Título I no sólo las entidades de crédito en sentido estricto, sino también otras instituciones financieras que nunca han merecido tal caracterización en nuestro Ordenamiento jurídico, como sucede con las Sociedades de Garantía Recíproca (arts. 41.1 L.D.I.E.C. y 67 de la Ley 1/1994, de 11 de marzo, reguladora del régimen jurídico de dichas Sociedades). Advertido esto, lo que ahora interesa determinar es si dicha remisión respeta las competencias que la Generalidad de Cataluña ostenta en virtud del art. 10.1.4 E.A.C.

Al respecto, interesa recordar que este Tribunal ha indicado que las bases de ordenación del crédito «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios» (STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º), habiendo de indicarse que ninguna duda puede existir acerca del hecho de que, entre dichos aspectos fundamentales de la actividad de esos concretos intermediarios financieros que son los establecimientos financieros de crédito, debe incluirse la determinación del régimen de supervisión y disciplina a que deben ajustarse en su operativa. Por otro lado, la doctrina constitucional ha destacado que la distinta intensidad de la competencia estatal y la correlativa desigual competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito y las restantes entidades integradas en el sistema financiero y crediticio (cuya justificación fue examinada por las SSTC 48/1988, fundamento jurídico 2.º; 135/1992, fundamento jurídico 4.º; 155/1993, fundamentos jurídicos 1.º y 3.º y en el fundamento jurídico 19 de la precitada STC 96/1996), no autoriza la negación pura y simple de toda competencia autonómica sobre esas otras entidades, al margen de sus características estructurales y operativas, de sus ámbitos de actuación y de los riesgos que conllevan para la estabilidad y confianza en el sistema financiero (STC 96/1996, fundamento jurídico 20).

La aplicación de la expresada doctrina al presente supuesto conduce a estimar que la remisión al Título I de la L.D.I.E.C. efectuada en el apartado quinto de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 vulnera el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias sobre el sistema crediticio. Para alcanzar tal conclusión basta con constatar que la regla enjuiciada remite, en lo que ahora importa, al art. 18 y, a su través, al art. 42, ambos de la citada L.D.I.E.C., y que este último precepto legal fue considerado en su día contrario a las normas constitucionales y estatutarias de articulación de competencias en la materia por cuanto en el mismo se vino a verificar, *ex silentio*, una indebida asunción de competencias por el Estado en punto al régimen sancionador de las entidades financieras o de crédito que no tuvieran la condición de Cajas de Ahorro o de Cooperativas de Crédito, con la consiguiente negación implícita de toda competencia autonómica en este ámbito (STC 96/1996, fundamentos jurídicos 20, 21 y 22). No es ocioso señalar, por otra parte, que la doctrina establecida por la STC 96/1996 se proyecta directa e inmediatamente sobre la ahora cuestionada Disposición adicional primera, apartado 5. En efecto, como se afirma en el fundamento jurídico 18 de dicha Sentencia –tras establecer que la alteración sobrevenida de los preceptos entonces impugnados no revestía mayor significación a los efectos del recurso– el juicio hecho en la misma «se refiere a todas las entidades que forman el ámbito subjetivo de la Ley impugnada, a las que, de conformidad con la relativa imprecisión terminológica perceptible en la propia Ley 26/1988, denominaremos indistintamente entidades de crédito, entidades financieras, u otras denominaciones similares».

13. En relación con lo expuesto en el anterior fundamento jurídico interesa precisar, al igual que hicieramos en la STC 96/1996, el

contenido y alcance del fallo que sobre la cuestión ahora dilucidada hemos de pronunciar. Como ya indicamos en el fundamento jurídico 22 de esta última resolución citada, al recaer la declaración de inconstitucionalidad sobre un precepto que excluye a las Comunidades Autónomas de un ámbito competencial estatutariamente reconocido este Tribunal no debe proceder a examinar cuál haya de ser la regulación básica de las potestades de disciplina respecto de los establecimientos financieros de crédito, puesto que ese juicio implicaría la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde.

Se dijo, al efecto, en la STC 96/1996 (fundamento jurídico 23) que «son las Cortes Generales a quienes corresponde, en primer lugar, determinar cuál haya de ser la legislación básica en materia de disciplina e intervención respecto de aquellas entidades de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito, atendiendo a la estructura, funciones y ámbito de las distintas entidades, a las obligaciones cuyo cumplimiento se garantiza, y a todos los demás factores que resultan relevantes para configurar una ordenación básica del crédito y la banca adecuada a los intereses generales». Pero ante la falta de actividad del legislador en este punto, y por las razones ya expuestas, es obligada la declaración de inconstitucionalidad de dicha Disposición adicional, en el mencionado precepto.

Sin embargo, la inconstitucionalidad advertida, por razón de la expresada vulneración de competencias de la Comunidad Autónoma, no puede ser reparada mediante la anulación, simple e inmediata, de la disposición enjuiciada, pues también aquí, como dijimos al examinar el art. 42 L.D.I.E.C. (STC 96/1996, fundamentos jurídicos 22 y 23), le corresponde al legislador una inicial labor configuradora de lo que pueda estimarse básico en la materia y de la intervención que deba reconocerse, correlativamente, a las Comunidades Autónomas con arreglo a sus respectivos Estatutos de Autonomía. De la nulidad inmediata que, como regla, se asocia a nuestros pronunciamientos de inconstitucionalidad (art. 39.1 LOTC) no cabe esperar, obviamente, la reconstrucción de unas previsiones legales cuya ausencia es causa de esa misma inconstitucionalidad y tampoco puede este Tribunal, que no ha de hacer las veces de legislador (STC 19/1988, fundamento jurídico 8.º), impartir pautas o instrucciones positivas sobre lo que sólo puede ser determinado a partir del ejercicio de la libertad de configuración, sujeta a la Constitución, de las Cortes Generales. Por otra parte, la declaración de nulidad de esta Disposición, consecuente a la declaración de inconstitucionalidad, generaría un vacío normativo, sin duda no deseable en materia tan importante como es el régimen sancionador de los establecimientos financieros de crédito. Ahora bien, como ya dijimos en la STC 45/1989, fundamento jurídico 11, no siempre es necesaria la vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad, así, cuando «la razón de la inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de éste, sino en su omisión». Tal era el caso de las precitadas SSTC 45/1989 (pronunciamiento segundo y tercero) y 96/1996 [pronunciamiento primero, letra A)]. Tal es también el caso sometido ahora a nuestro enjuiciamiento.

Todo ello fue ya expuesto en la mencionada STC 96/1996, que advirtió, inequívocamente, de la necesidad constitucional de que el legislador («dentro de un plazo de tiempo razonable», apostillamos) modificara el art. 42 L.D.I.E.C., al que remite la regla ahora enjuiciada, en términos respetuosos con el bloque de la constitucionalidad y sin perjuicio, claro es, del control que corresponde a este Tribunal Constitucional sobre las definiciones legislativas de lo que, en cada ámbito material, se estime básico. El transcurso de más de tres años desde aquel pronunciamiento desborda, como es notorio, el

criterio de un «tiempo razonable» para acomodar la norma a la Constitución, lo que ha deparado la anómala pervivencia de una situación contraria al reparto constitucional y estatutario de competencias.

Así las cosas, este Tribunal debe reiterar el inexcusable imperativo constitucional que sobre el legislador pesa en orden a la reparación con presteza de semejante situación contraria al bloque de la constitucionalidad, intervención legislativa reparadora que tras otras Sentencias y para otros ámbitos –vale recordar– no ha incurrido en demora desproporcionada (STC 45/1989). La declaración de inconstitucionalidad del precepto y la reiteración, que queda hecha, de la necesaria intervención legislativa bastan, cabe esperar en virtud del principio de lealtad constitucional, para propiciar una pronta sanación de la situación inconstitucional, no estimando este Tribunal llegado el momento de expresar un pronunciamiento de nulidad cuya eficacia quede diferida a un determinado plazo (SSTC 195/1998, fundamento jurídico 5 y 208/1999, fundamento jurídico 8).

En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad, por vulneración de competencias de la Comunidad Autónoma, del apartado 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994, en cuanto remite al Título I de la L.D.J.E.C. para determinar el régimen sancionador de los establecimientos financieros de crédito, no ha de llevar acarreada la declaración de su nulidad.

14. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad cuestiona también, como ya se indicó, el sometimiento de los establecimientos financieros de crédito a lo dispuesto en el art. 48 L.D.I.E.C., que prescribe el apartado 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994, en su inciso final. Dice el recurrente, tras impugnar el régimen sancionador establecido en dicha Disposición adicional –y al que se acaba de hacer referencia en anteriores fundamentos jurídicos–, que «tampoco resulta justificada en este caso la atribución al Ministerio de Economía y Hacienda de las facultades que el art. 48 de la Ley 26/1988 le concede sobre las entidades de crédito propiamente dichas», y concluye afirmando que «el punto 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994 imposibilita el ejercicio por la Generalidad de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución previstas a su favor en el art. 10.1.4 del E.A.C. y deviene inconstitucional».

La expresada regulación legal supone, en cuanto remite a lo dispuesto en el apartado 1 del citado precepto de la L.D.I.E.C. la atribución al Ministerio de Economía y Hacienda o, en su caso, al Banco de España de la potestad de fijar las normas y modelos de contabilidad a que deban sujetarse los establecimientos financieros de crédito. Al respecto, este Tribunal ha afirmado en la STC 96/1996, fundamento jurídico decimocuarto, tras señalar «el carácter básico de este precepto, así como de las disposiciones dictadas en su virtud», que tales normas «son esenciales para procurar una información fiable sobre la verdadera situación económica, financiera y patrimonial de las empresas, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del sistema financiero (STC 386/1993, fundamento jurídico 3.º)», y que es éste un «aspecto ... nuclear de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.11 C.E. que alcanza e integra, por ello mismo, al ejercicio de facultades como la que el precepto impugnado atribuye a los señalados órganos estatales».

En relación con el art. 48.2 L.D.I.E.C., no puede tampoco estimarse que las facultades atribuidas por este precepto al Ministro de Economía y Hacienda para la protección de los intereses de la clientela activa y pasiva de los establecimientos financieros de crédito vulneren las competencias que la Generalidad de Cataluña tiene reconocidas en virtud del art. 10.1.4 E.A.C., supuesta vulneración que, por otra parte, en absoluto justifica el recurrente, que se limita a afirmarla, sin aportar fundamentación al respecto en su argumentación, antes transcrita.

15. Según se ha indicado con anterioridad, en el apartado 7 de la Disposición adicional impugnada se encomienda al Gobierno su desarrollo reglamentario y la regulación del régimen aplicable a los establecimientos financieros de crédito para, a continuación, enumerar algunos extremos que, de manera especial, habrán de integrarse en dicha regulación. A juicio de la Generalidad de Cataluña, ello representa una habilitación en blanco para que el Gobierno pueda regular, con carácter básico, cualquier aspecto del régimen jurídico de estos establecimientos, vaciando con ello las competencias que tiene asumidas ex art. 10.1.4 E.A.C. En sentido contrario, el Abogado del Estado sostiene que el carácter básico de las normas reglamentarias que regulen aspectos del régimen jurídico de estos establecimientos financieros, distintos de los contemplados expresamente en el apartado 7, dependerá de que materialmente merezcan dicha consideración.

Al respecto, cumple recordar que este Tribunal ha declarado en múltiples ocasiones que para garantizar el carácter fundamental y estable de las normas básicas el instrumento adecuado para su fijación es la Ley. Sin embargo, como ya advirtiéramos en la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º, «puede haber algunos supuestos en que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada». Así sucede cuando el reglamento resulte «complemento indispensable» para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas por no ser la ley formal instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, «en cuanto la complejidad o el dinamismo de la materia regulada requieran de un procedimiento de concreción normativa más flexible que el que acompaña a la elaboración de las leyes» [por todas, SSTC 86/1989, fundamento jurídico 2.º; 147/1991, fundamento jurídico 4.º c); 149/1992, fundamento jurídico 2.º; 131/1996, fundamento jurídico 2.º, y 206/1997, fundamento jurídico 8.º].

Para el caso concreto de la ordenación del crédito, banca y seguros, y según hemos tenido ocasión de recordar con anterioridad, el aseguramiento de ese común denominador en el plano normativo no es competencia que se agote, en línea de principio, con el establecimiento de unas reglas uniformes por el Legislativo, pues cuando la preservación de ese mínimo uniforme reclame el complemento reglamentario queda justificada la reserva de estas competencias en la medida necesaria para ello (así, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 144/1985, fundamento jurídico 4.º; 96/1984, fundamento jurídico 3.º y 95/1986, fundamento jurídico 3.º), pudiendo en su consecuencia justificar regulaciones exhaustivas y de detalle e incluso singulares actos de ejecución (SSTC 135/1992, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º y 96/1996, fundamento jurídico 20).

En el específico supuesto del apartado 7 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/1994, lo que el legislador ha hecho ha sido fijar un contenido indisponible a la norma reglamentaria de desarrollo, llevado a cabo con la aprobación del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, de régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito, y frente al cual no se ha suscitado conflicto alguno, procediendo a un acotamiento de aquella parte de la materia en la que, a la vista de la evidente complejidad técnica de la regulación y de su deseable adaptación a las circunstancias cambiantes del sector, ha entendido que el reglamento estaba llamado a cooperar como complemento indispensable para garantizar la plena efectividad de lo básico.

En lo que trasciende de ese concreto contenido de la norma reglamentaria, cuyo carácter básico no ha sido discutido, y con independencia del carácter cautelar del recurso en la medida en que señala el riesgo de que el precepto sea interpretado en contra del

reparto de competencias establecido constitucional y estatutariamente, es lo cierto que no cabe apreciar una extensión ilimitada de la posible existencia de otras regulaciones infralegales integrantes de lo básico, habiendo de enjuiciarse tal naturaleza a la luz de los criterios sentados en este Tribunal (por todas, y para la concreta materia crediticia, STC 96/1996, fundamento jurídico 32). Más específicamente, aplicando al presente caso la afirmación hecha en la STC 49/1988, respecto de un supuesto similar al ahora enjuiciado, esta Disposición «no ha de ser entendida, por tanto, como una libre autorización al Gobierno para que imponga por reglamento las normas básicas que estime oportunas en ejecución de la Ley», pues «las normas reglamentarias serán o no básicas según su contenido y la valoración correspondiente habrá de hacerse caso por caso» (fundamento jurídico 32).

En consecuencia, constatada su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, no cabe oponer ningún reparo a la inclusión del inciso «en especial» en el apartado 7 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994.

16. En cuanto a la Disposición final primera, al hilo del análisis del carácter básico o no de los restantes preceptos impugnados que dicha disposición declara básicos, ya ha quedado dilucidada su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero y, en su consecuencia:

1.º Declarar que la remisión al Título I de la Ley 26/1988, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, efectuada por el apartado 5 de la Disposición adicional primera, vulnera las competencias en la materia de la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto de los establecimientos financieros de crédito, y ello con los efectos indicados en los fundamentos jurídicos 12 y 13 de esta Sentencia.

2.º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.514/94

Estoy de acuerdo con el fallo, o parte dispositiva de la Sentencia, pero creo que, como expuse en las deliberaciones del Pleno, los razonamientos jurídicos deben reforzarse con el fin de responder adecuadamente a las impugnaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en lo que se refiere a las competencias ejecutivas del Banco de España, dada la importancia estructural y funcional del Banco en nuestro sistema financiero, en correspondencia con la unidad del mercado nacional. Considero que hay en la Sentencia algo que no quedó suficientemente desarrollado: lo re-

lativo a las competencias para autorizar la apertura de sucursales fuera de España.

Los argumentos que pudieron incorporarse a la Sentencia, en lo que al concreto punto indicado se refiere, son, a mi entender, los siguientes:

1. Sentido y alcance de la supervisión bancaria.

La supervisión bancaria y, más generalmente, de las entidades de crédito, es la intervención administrativa a la que están sometidas, caracterizada por su intensidad, dado, por una parte, la desigual situación en la que se encuentran los impositores respecto del conocimiento de la real situación financiera de las entidades (información asimétrica) y, por otra parte, la importancia que tienen las entidades de crédito en la sistema económico del país. Para conjurar los riesgos tanto individuales como colectivos o institucionales que la actividad de las indicadas actividades encierra, la legislación de los Estados somete a control intenso y extenso las entidades y sus actividades de captación de ahorro así como de otorgamiento de crédito.

La exposición de motivos de la L.D.I.E.C. recoge, en su primer párrafo, las razones expuestas: «Numerosas experiencias internacionales y la propia española, acumuladas a lo largo de muchos años, han puesto de manifiesto la absoluta necesidad de someter las Entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa, en general mucho más intenso que el que soporta la mayoría de los restantes sectores económicos. Esas entidades captan recursos financieros entre un público muy amplio, carente en la mayor parte de los casos de los datos y los conocimientos necesarios para proceder a una evaluación propia de la solvencia de aquéllas. La regulación y supervisión públicas aspiran a paliar los efectos de esa carencia, y facilitan la confianza en las entidades, una condición imprescindible para su desarrollo y buen funcionamiento, esencial no sólo para los depositantes de fondos, sino para el conjunto de la economía, dada la posición central que reúnen esas entidades en los mecanismos de pago.»

El sistema económico en su conjunto, así como los impositores individuales, tienen la seguridad de que los recursos captados por las entidades son gestionados adecuadamente como consecuencia, por un lado, de la sujeción de estas entidades a un régimen jurídico estricto limitativo de prácticas o actividades que pongan en riesgo la solvencia de las entidades y, por otro lado, la existencia de una organización administrativa específica y especializada encargada del control de cumplimiento del indicado régimen, para lo que, fundamentalmente, las entidades deben transmitirle toda la información necesaria para que pueden tener una «imagen fiel» de la situación económico-financiera de la entidad y de sus prácticas. En el caso español esta organización se centra en el Banco de España y la sujeción es fruto de una frondosa legislación integrada no sólo por Directivas, sino también por leyes y reglamentos, así como, fundamentalmente, por las Circulares aprobadas por el Banco de España.

2. La posición institucional del Banco de España en el seno del sistema europeo y nacional de supervisión.

El Banco de España es la autoridad administrativa encargada de la supervisión de las entidades de crédito. Ese Banco y las actividades que realiza tienen unas peculiaridades que merecen ser destacadas.

En primer lugar, el «Banco de España es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. En el desarrollo de su actividad y para el

cumplimiento de sus fines actuará con autonomía respecto a la Administración General del Estado, desempeñando sus funciones con arreglo a lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico» (art. 1.1 Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, en su redacción dada por la Ley 12/1998, de 28 de abril; en adelante L.A.B.E.). Por lo tanto, el Banco es «autónomo» respecto de la Administración General del Estado en lo que al ejercicio de sus funciones de supervisión se refiere. En el caso de las funciones monetarias, el Banco de España es propiamente independiente respecto de la Administración General del Estado. En este caso, «ni el Gobierno, ni ningún otro órgano nacional o comunitario podrán dar instrucciones al Banco de España, ni éste podrá recabarlas o aceptarlas» (art. 7.4 L.A.B.E.). Así pues, el Banco de España es de los pocos Bancos centrales del mundo que conjugan la doble condición de autoridad monetaria y autoridad de supervisión.

En segundo lugar, la condición de autoridad de supervisión permite al Banco de España controlar, en los términos que hemos dicho, la gestión del negocio bancario hasta el extremo de que no existe ámbito exento a su escrutinio, precisamente para garantizar la solvencia de las entidades de crédito. El artículo 7.6 L.A.B.E. establece que «el Banco de España deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida, sin perjuicio de la función de supervisión prudencial llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y de la cooperación de éstas con el Banco en el ejercicio de tales competencias autonómicas de supervisión». Esto significa que la competencia de supervisión está atribuida al Banco de España, lo que no es óbice para que ciertas funciones de supervisión correspondan a las Comunidades Autónomas.

Es importante destacar que el indicado precepto no excluye que el Banco de España tenga competencias de supervisión en el ámbito de las que poseen las Comunidades Autónomas. Precisamente por esta razón la L.A.B.E. habla de la cooperación entre el Banco y las Comunidades Autónomas.

3. El reparto competencial entre el Estado y, en particular, el Banco de España, y las Comunidades Autónomas en lo que a la supervisión se refiere.

Ya he indicado que no existe un reparto basado en la clase de la entidad sobre la que se proyecta la competencia de supervisión. No es posible afirmar que al Estado y, en su caso, al Banco de España, le corresponde la supervisión de los Bancos y a las Comunidades Autónomas la supervisión de las Cajas de Ahorro. No es posible efectuar esta afirmación porque el Banco de España, en particular, retiene importantes competencias ejecutivas respecto de las Cajas de Ahorro. Así por ejemplo, las Cajas de Ahorro están sometidas a las mismas obligaciones de remisión de información al Banco de España que cualquier otra entidad de crédito. Esto significa, entre otros aspectos, que deben remitirle los estados reservados que se establecen para cada tipo de entidad, los informes de auditoría de las cuentas anuales y los estados públicos. Además, el Banco puede exigir, con carácter general o en particular a alguna de ellas, detalles o aclaraciones sobre el contenido de los estados recibidos.

En definitiva, existe un sistema crediticio nacional correlativo al sistema o mercado económico nacional. Su garantía o salvaguarda ha de tener el cuenta el lugar o lugares en el que esté situado el domicilio social de la entidad, o su naturaleza jurídica. Esto es tan evidente como que entre las cinco primeras entidades crediticias del país, al menos dos son Cajas de Ahorro. Su importancia para el sistema crediticio nacional está al margen de su pro-

pia naturaleza jurídica como Cajas de Ahorro. Sería paradójico que el encargado de velar por el sistema crediticio nacional no pueda supervisar entidades de crédito tan relevantes como las indicadas, ocupándose, por el contrario, de otras entidades que, aunque sean Bancos, tienen una menor o mínima importancia para este sistema crediticio nacional.

4. Los problemas competenciales que suscita la apertura de sucursales en el extranjero.

a) La apertura de sucursales en el extranjero está sometida a control. Este control se institucionaliza a través de la autorización administrativa que el Banco de España debe otorgar, tanto si se trata de apertura en un Estado miembro de la Unión (art. 49 L.D.I.E.C.) como en un Estado no miembro (art. 30.bis.4 L.D.I.E.C.). Ahora bien, los motivos en virtud de los cuales la autorización puede ser denegada nos suministra los datos suficientes para deducir los fines u objetivos de interés general que se pretenden garantizar con el sometimiento de tales actividades al indicado control administrativo.

El artículo 13 del Real Decreto 1245/1995, sobre Creación de Bancos, Actividad Transfronteriza y otras cuestiones relativas al Régimen Jurídico de las Entidades de Crédito (Real Decreto no citado en la Sentencia), sintetiza las razones a las que se refiere la L.D.I.E.C. Estas razones son las siguientes, según se trate de autorizaciones de apertura en un Estado miembro de la Unión o no. En el primer caso, el Banco de España podrá denegar la solicitud de darse alguna de las dos circunstancias siguientes: 1. Cuando el Banco de España «tenga razones para dudar, visto el proyecto en cuestión, de la adecuación de las estructuras administrativas o de la situación financiera de la entidad de crédito»; o 2. «cuando en el programa de actividades presentado se contemplen actividades no autorizadas a la entidad». En el segundo caso, el Banco de España podrá denegar la autorización cuando, además de darse alguna de las dos circunstancias indicadas, considere: 1. Que la «actividad de la sucursal no va a quedar sujeta a un efectivo control por parte de la autoridad supervisora del país de acogida»; o 2. «Por la existencia de obstáculos legales o de otro tipo que impidan o dificulten el control e inspección de la sucursal por el Banco de España».

Las circunstancias indicadas están directamente relacionadas con la supervisión bancaria y, más concretamente, con su efectividad. En el primer caso, o sea la autorización de sucursales en Estados miembros de la Unión Europea, la efectividad de la supervisión queda reforzada. Junto a la supervisión del Banco de España se superpone la de la autoridad nacional de supervisión del lugar en el que se pretenda abrir la sucursal, sin perjuicio de la existencia de mecanismos de reparto y de comunicación entre las indicadas autoridades (art. 7 Directiva 77/780, del Consejo, de 12 de diciembre). Lo que se pretende garantizar es, por un lado, la seguridad de los fondos depositados por los impositores y, por otro lado, la confianza de todos los agentes del mercado en la solvencia de la entidad y del conjunto del sistema. El doble control, tanto del Banco de España como de la autoridad del Estado en el que se pretende abrir la sucursal, ofrece garantías suficientes para la seguridad y la confianza de la solvencia de las entidades.

En el supuesto de la apertura de las sucursales en Estados no miembros de la Unión, ni el doble control está garantizado ni los controles, de existir, son equivalentes como para facilitar a las autoridades españolas la certeza de que el funcionamiento de las sucursales se desarrolla según los cánones o criterios que entiende que es una gestión prudente. Por lo tanto, en este supuesto la existencia o no de la supervisión y la intensidad de la misma, así como su misma efectividad, preocupan especialmente.

El control de la apertura de sucursales se basa en razones de garantía de la solvencia de las entidades de crédito y, por consiguiente, de garantía de la solvencia del conjunto del sistema financiero, teniendo en cuenta las evidentes conexiones que existen entre la solvencia individual y colectiva del sistema. Tal control está directamente asociado a la garantía de la solvencia de las entidades que abren las sucursales. Porque las entidades realizan una importante actividad de captación de fondos y de otorgamiento de créditos a través de las sucursales. En el caso de las sucursales en el extranjero se añade la dificultad de su control o supervisión. Por esta razón, sólo éstas quedan sujetas a un control cualificado, en los términos que hemos indicado, no así la apertura de sucursales en España. La dificultad radica en el acceso a, y la comprobación de, las actividades que en las sucursales se realizan, incluso materialmente.

b) El invocado Real Decreto 1245/1995 afirma, en su Disposición final segunda, que sus disposiciones tienen carácter básico conforme a lo dispuesto en los artículos 149.1.11 y 149.1.13 C.E. Pues bien, entre las normas que tienen el indicado carácter se encuentran la que establece que corresponde al Banco de España la competencia para autorizar la apertura de sucursales de las Entidades de Crédito tanto en los Estados miembros como en los no miembros (art. 13.2). Además, se confirma que la autorización de la apertura en este último supuesto (o sea, en Estados no miembros) supone una situación más agravada en términos de control que aconseja, incluso con mayor intensidad, la centralización del control en el Banco de España. El citado artículo 13.2, ya analizado, dispone textualmente lo siguiente: «Cuando la sucursal se pretenda abrir en el territorio de otro Estado miembro de la Unión Europea, la solicitud sólo podrá ser denegada por el Banco de España cuando tenga razones para dudar, visto el proyecto en cuestión, de la adecuación de las estructuras administrativas o de la situación financiera de la entidad de crédito, o cuando en el programa de actividades presentado se contemplen actividades no autorizadas a la entidad. Si la sucursal se pretende abrir en un Estado no miembro de la Unión Europea, el Banco de España podrá denegar la solicitud, además de por los motivos señalados, por considerar que la actividad de la sucursal no va a quedar sujeta a un efectivo control por parte de la autoridad supervisora del país de acogida, o por la existencia de obstáculos legales o de otro tipo que impidan o dificulten el control e inspección de la sucursal por parte del Banco de España».

Se pone de manifiesto, con una claridad meridiana, que no puede quedar en manos de un órgano de la Comunidad Autónoma la comprobación de las circunstancias indicadas, porque sólo el Banco de España está en condiciones de valorar si el régimen de supervisión al que se someten las sucursales es equivalente al del régimen de supervisión español y europeo, así como la existencia o no de la indicada comunicación entre las autoridades de supervisión. No se puede olvidar, además, que las Comunidades Autónomas carecen de competencias en materia de relaciones internacionales y tampoco tienen, en general, los medios suficientes y adecuados para efectuar las indicadas comprobaciones cuando se tratan de Estados no miembros de la Unión.

C) Si bien se consideró en los debates del Pleno, no consta en la Sentencia la doctrina de este Tribunal relativa al principio de territorialidad de las competencias, de indudable interés para la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad.

Tenemos dicho, en efecto, que todas las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma «se entienden referidas al territorio de Cataluña» (art. 25.1 Estatuto). Regla general que se completa con lo dispuesto en el art. 7.1 del mismo texto estatutario, donde se determina que «las normas y disposiciones de la

Generalidad y el Derecho civil de Cataluña tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad».

Conforme se indicara en la STC 44/1984, fundamento jurídico 2.º, esa referencia territorial, que se recoge en la totalidad de Estatutos de Autonomía, trae causa de la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (art. 137 C.E.) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades. De donde se deduce la premisa insoslayable de que las competencias autonómicas se ejercen sobre el territorio de la Comunidad, salvo disposición expresa en contrario contenida en el bloque de la constitucionalidad (STC 72/1983, fundamento jurídico 4.º). En el bien entendido que ello no implica que esté vedado a los órganos autonómicos, en el ejercicio de sus competencias, adoptar decisiones que puedan producir efectos de carácter extraterritorial. A este respecto, hemos tenido ocasión de afirmar que es perfectamente posible que «los actos válidamente realizados por los poderes públicos de las Comunidades Autónomas dentro de su propio territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen puedan producir consecuencia fuera del territorio de la Comunidad» (STC 37/1981, fundamento jurídico 1.º). De donde hemos concluido que el alcance extracomunitario de las actividades objeto de las distintas competencias no puede servir sin más de fundamento para desplazar la titularidad de la competencia controvertida al Estado (entre otras, SSTC 329/1993, fundamento jurídico 4.º; 243/1994, fundamento jurídico 6.º; 195/1996, fundamento jurídico 14 y 175/1999, fundamento jurídico 6.º).

Por lo que atañe específicamente a las Cajas de Ahorro, entidades de crédito a las que se refiere la presente controversia, y en aplicación de la doctrina antes resumida, la STC 48/1988 (fundamento jurídico 4.º) subraya que el ámbito de la competencia autonómica viene dado por el principio de territorialidad, sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales que, en su caso, pudieran derivarse de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias autonómicas y de las excepciones que estatutariamente pueden preverse o resultar de las normas dictadas para resolver los conflictos de leyes (en el mismo sentido, STC 49/1988, fundamento jurídico 30). Igualmente, hemos hecho referencia al principio de territorialidad en la determinación de la competencia para autorizar la apertura de oficinas fuera de la Comunidad Autónoma donde las Cajas de Ahorro tengan su domicilio social; competencia que corresponde a aquella Comunidad en cuyo territorio pretenda ubicarse la oficina en cuestión (SSTC 1/192, fundamento jurídico 11 y 135/1992, fundamento jurídico 5.º) y cuyo ejercicio debe entenderse limitado en la actualidad a los supuestos contemplados en el art. 11.3 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros, a los que expresamente se remite el nuevo art. 30 bis L.D.I.E.C.

Sentado esto, hay que advertir que en el presente caso no se trata de las repercusiones indirectas sino del ejercicio directo de una competencia que tiene como presupuesto, a diferencia de lo indicado en la STC 37/1981, antes citada, el establecimiento de una relación jurídica fuera del territorio autonómico, por lo que no resulta de aplicación la doctrina contenida en las mencionadas SSTC 329/1993, 243/1994, 195/1996 y 175/1999. A mayor abundamiento no es una materia a la que pudiera resultar de aplicación la excepción expresamente prevista en el art. 7.1 E.A.C., sino crediticia, en cuanto referida a la actividad y funciones propias de estos intermediarios financieros, que pretende llevarse a cabo fuera de las fronteras nacionales mediante el establecimiento de una sucursal en el territorio de otro Estado, miembro o no de la Unión Europea.

Estas razones, junto a las ya expresadas, llevan a concluir –como se sostiene en la Sentencia– que la atribución al Banco de España de la competencia para el otorgamiento de la autorización resulta acorde con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Voto particular discrepante que formula el Magistrado don Tomás S. Vives Antón a la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2514/1994

Pese a que comparto, en general, la Sentencia, no puedo dejar de expresar mi discrepancia respecto del tratamiento que recibe el problema de la atribución al Banco de España de la competencia para autorizar la apertura de sucursales de las entidades de crédito españolas en el territorio de otros Estados miembros de la Comunidad Europea (art. 49.1 y 2 L.D.I.E.C.).

Como se recoge en el antecedente 3.b), «con invocación expresa de las SSTC 48/1988 y 49/1988, sostiene el Abogado del Estado que gozan de carácter básico aquellas actividades ejecutivas que sean “precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las entidades de crédito o la efectividad de la política financiera del Estado” (STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º c)], se trate de “una materia relativa a la solvencia de las Cajas” (STC 48/1988, fundamento jurídico 11), “sean realmente imprescindibles para el ejercicio de las competencias estatales” (STC 49/1988, fundamento jurídico 16) y cuando con ellas se garantice una aplicación uniforme de la política financiera en todo el territorio del nacional (STC 48/1988, fundamento jurídico 10)».

El argumento empieza, pues, a partir de una correcta exposición de nuestra doctrina; pero, para concluirlo sería preciso justificar que autorizar la apertura de sucursales en otros países de la Unión afecta a la solvencia de las Cajas, es realmente imprescindible para el ejercicio de las competencias estatales o garantiza una aplicación uniforme de la política financiera, cosa que no hace el Abogado del Estado, a quien, desde luego, correspondería haber demostrado la procedencia de la competencia ejecutiva estatal, dado que nos hallamos ante una evidente excepción.

A ello se añade que tampoco en la Sentencia se ofrece una justificación satisfactoria de la atribución excepcional de esa concreta competencia ejecutiva al Estado en una materia en que correspon-

den a la Comunidad Autónoma recurrente tanto el desarrollo legislativo como la ejecución. Pues, por mucho que resulte «razonable y coherente» encomendar su ejercicio al Banco de España (fundamento jurídico 6.º) no se aporta ninguna razón que determine que los bienes jurídicos protegidos (que, desde luego, son la estabilidad y liquidez del sistema financiero) sólo puedan hallar protección adecuada mediante la atribución al Estado de la facultad de autorizar la apertura de sucursales en el extranjero. Y son, precisamente, esas razones las que hubieran podido justificar la decisión que se adopta.

Esa ausencia de razones que justifiquen la atribución al Estado de la competencia para realizar un acto de ejecución, en virtud de su competencia sobre las bases de la ordenación del crédito no puede en absoluto suplirse por la referencia a la extraterritorialidad que se contiene en el penúltimo párrafo del fundamento jurídico 6.º.

Si un acto ejecutivo es básico, toda alusión a la extraterritorialidad está de más, pues la justificación centrada en el carácter extraterritorial presupone que un acto meramente ejecutivo (y, por lo tanto, no básico) se atribuye al Estado en virtud de que, por razón del territorio, le corresponde. Se emprende, pues, con la referencia a la extraterritorialidad un camino al que sólo cabría haber apelado subsidiariamente; pues, en cierto modo, resulta contradictorio con el que pretende complementar.

Esto sentado, la doctrina que al respecto establecieron las SSTC 1/1982 y 135/1992, que se invocan, fue abandonada posteriormente por este Tribunal en numerosas resoluciones posteriores a las citadas (*vid.*, *v.g.*, SSTC 243/1994, fundamento jurídico 6.º; 102/1995, fundamento jurídico 8.º y 103/1999, fundamento jurídico 4.º). En todas ellas, para atribuir al Estado una competencia ejecutiva cuando la ejecución corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas, exigimos, no sólo el alcance supraterritorial del fenómeno objeto de la competencia, sino que «la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo por mecanismos de coordinación o cooperación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar la atribución a un único titular que forzosamente debe ser el Estado».

En mi opinión, a dichos pronunciamientos deberíamos haber-nos atendido en el presente caso.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 235/1999, de 16 de diciembre

Recurso de inconstitucionalidad. Bases de la ordenación del crédito.

Autorización de sucursales. Establecimientos financieros de crédito. Autorización.

Régimen sancionador. Contabilidad. Participaciones significativas.

Declaración de inconstitucionalidad. Efectos.

A) Objeto

La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los siguientes preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril; artículo primero, en cuanto adiciona el nuevo

artículo 49.1 y 2 a la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito; artículo segundo, que incorpora un nuevo artículo 58 –y, por la conexión existente con este precepto, al añadir los artículos 57, 59, 60 y 61– a la Ley 26/1988; los apartados 4 y 5 y el inciso “en especial” del apartado 7 de la disposición adicional

primera y la disposición final, en cuanto atribuye carácter básico a los preceptos antecitados.

B) Antecedentes

Partiendo de las competencias que corresponden a la Comunidad de Cataluña relativas al desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, así como a la competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, sobre las instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorros, y considerando que la disposición impugnada se refiere a la definición de determinadas actuaciones ejecutivas, que como norma general se considera que sólo podrán revestir carácter básico de modo excepcional, pues la determinación de lo básico es producto de la acción normativa, y no de la administrativa, especialmente cuando se trata de actividades regladas; se estima que la atribución de dichas funciones a autoridades estatales en modo alguno podrá ser básica.

La previsión de exigencia de previa autorización del Banco de España para que las entidades de crédito puedan abrir sucursales en otros Estados miembros de la Comunidad Europea, autorización que sólo se podrá denegar en el supuesto en que se pretendan efectuar actividades no autorizadas o se pueda dudar razonablemente de la adecuación de las estructuras administrativas o de la situación financiera de las entidades de crédito, se considera no ajustada al reparto constitucional de competencias por no apreciarse razón alguna que justifique la supresión de la intervención de la Administración autonómica cuando se trata de Cajas de Ahorros con sede en Cataluña, máxime cuando estamos ante una autorización reglada.

Por lo que se refiere a la atribución al Banco de España de la facultad de oponerse a la pretensión de cualquier persona de adquirir una participación significativa de una entidad de crédito, con obligación de consulta del Banco de España a otra autoridad supervisora en determinados supuestos, o con suspensión o limitación de los efectos de la decisión cuando la entidad pasara a ser controlada por una entidad autorizada en un Estado no comunitario, nuevamente se considera que se trata de una función ejecutiva de carácter reglado y por tanto contraria al orden constitucional de competencias en tanto en cuanto la misma se le atribuya en relación a las Cajas de Ahorros con sede en Cataluña.

Por lo que se refiere a las disposiciones contenidas en la norma impugnada a los establecimientos financieros de crédito, se considera que en la medida en que tratándose de establecimientos con formas de captación de pasivos limitadas, y siendo por tanto una categoría inferior a las entidades de crédito propiamente dichas, con un nivel de supervisión y control administrativo inferior a estas últimas, el contenido de la normativa básica será en este caso más restringido y los actos ejecutivos de naturaleza básica de muy difícil justificación. En función de lo anterior la atribución al Ministerio

de Economía y Hacienda de las competencias autorizatorias y de control, supervisión, potestad sancionadora, así como de desarrollo reglamentario de su régimen jurídico, se considera inconstitucional en cuanto se refiere a entidades establecidas y con sede en Cataluña.

La representación del Estado por su parte entiende que la invocación de la parte recurrente al carácter exclusivo de las competencias de la Comunidad de Cataluña sobre las Cajas de Ahorros, aparece enmarcada dentro de las bases de la ordenación del crédito y la banca por las bases y coordinación general de la actividad económica, habiendo ésta sido matizada por la jurisprudencia constitucional al definir qué debe entenderse por básico, admitiendo dentro de dicho concepto determinadas medidas ejecutivas del Estado, en particular la actividad autorizatoria del Banco de España respecto de las entidades de crédito, que en la norma impugnada se refiere concretamente a las competencias autorizatorias del Banco de España respecto de las entidades de crédito en cuanto se trate de actuaciones de sucursales en otros estados miembros, incluidas las Cajas de Ahorro, en tanto en cuanto Banco Central del país de origen.

Igualmente se considera, como el caso anterior, que la necesidad de intervención de una autoridad única que aplique criterios uniformes, en tanto resulta afectada la seguridad del sistema económico y financiero, justifica la atribución del control previo al Banco de España de la adquisición e incremento de participaciones significativas de las Entidades de Crédito.

Por lo que a los establecimientos financieros de crédito se refiere considerada la importancia económica que los mismos revisten, dentro del sistema crediticio y financiero, diferenciándose únicamente de las entidades de crédito en el específico objeto de los mismos, frente al carácter universal de aquéllas, determina que se considere adecuado al régimen constitucional de competencias la atribución que en la disposición impugnada se efectúa a las autoridades estatales.

Igualmente la autorización reglamentaria de desarrollo efectuada al Gobierno a la que se atribuye carácter básico no se considera objetable "per se" ya que el carácter o no de dichas normas reglamentarias dependerá de su concreto contenido material.

C) Fundamentos jurídicos

Por lo que se refiere a la apertura de sucursales de entidades de crédito españolas, incluidas las Cajas de Ahorros, en otro Estado miembro de la Comunidad Europea previa autorización del Banco de España, y partiendo de la posibilidad, destacada por una reiterada jurisprudencia constitucional, de que existan tanto normas reglamentarias, como actividades de naturaleza ejecutiva que revistan el carácter de básicas, se justifica, dada la especialización técnica del Banco de España, la constitucionalidad de la citada regulación en la medida en que la ordenación básica del crédito debe efectuarse también a nivel operativo, como garantía

del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero y como salvaguarda de la solvencia del mismo con evidentes repercusiones para los intereses supracomunitarios.

La regulación relativa al régimen de participaciones significativas atribuye funciones de naturaleza ejecutiva (información previa y comunicación en su caso al Banco de España en los supuestos de adquisición o incremento y pérdida o disminución de dichas participaciones, facultad de oposición a la operación pretendida, consulta a otras autoridades de supervisión) al Banco de España. El sentido de la referida regulación es el de preservar la solvencia y liquidez de la entidad objeto de la operación pretendida de que se trate, lo que trasciende los intereses comunitarios, incidiendo en la estabilidad y buen funcionamiento de la totalidad del sistema financiero, justificando en última instancia la constitucionalidad de la atribución de competencias señaladas al Banco de España, máxime cuando para la valoración de la adquisición y de la persona que la pretende resulta precisa la realización de juicios técnicos, todo ello sin perjuicio de la exigibilidad de otras autorizaciones administrativas de conformidad con la legislación que resulte de aplicación.

Establecida por la disposición impugnada, con efectos a partir de 1 de enero de 1997, la categoría de establecimientos financieros de crédito, englobando las sociedades de crédito hipotecario, las entidades de financiación, las sociedades de arrendamiento financiero y las sociedades mediadoras del mercado de dinero, se dispone que la autorización para la creación de los mismos corresponde al Ministro de Economía y Hacienda previo informe del Banco de España, entidad esta última competente para su control e inspección. A las referidas entidades les resulta de aplicación, con las adaptaciones que reglamentariamente se establezcan el régimen sancionador de las entidades de crédito.

Se considera que la atribución de la competencia autorizatoria a una autoridad estatal no vulnera las competencias de ejecución de las bases de la ordenación del crédito, ya que, con independencia de su compatibilidad con otras autorizaciones o intervenciones administrativas, la misma reviste un carácter básico pues la constitución de nuevos intermediarios crediticios presenta una indudable incidencia en la política financiera en todo el territorio nacional.

La atribución del control e inspección de los establecimientos financieros de crédito al Banco de España se considera que no vulnera el bloque de constitucionalidad, ya que "per se" no impide ni dificulta el ejercicio de las competencias

de que pueda resultar titular otro poder público en relación con las normas de ordenación del crédito cuya ejecución le corresponda. La anterior afirmación queda reforzada si se tiene en cuenta que de conformidad con su propia Ley de Autonomía el Banco de España deberá supervisar la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa especial de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida.

Por lo que se refiere al régimen sancionador de los establecimientos financieros de crédito se considera que la remisión al régimen contenido en la Ley de Disciplina para las entidades de crédito vulnera el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias, en la medida en que en relación con los establecimientos de referencia la intensidad de la competencia estatal es menor que en relación con las entidades de crédito, lo que lleva a una relativa mayor competencia autonómica sobre los mismos. En este punto debe señalarse que la declaración de inconstitucionalidad no conlleva la anulación simple e inmediata de la disposición afectada, ya que el legislador estatal es quien ha de configurar lo que se estime básico en la materia de referencia, pues si fuera de otro modo se generaría un vacío normativo.

Por lo que respecta a la atribución de competencias al Ministerio de Economía y Hacienda y en su caso al Banco de España de la potestad de fijar normas y modelos de contabilidad a que hayan de sujetarse los establecimientos financieros de crédito, se considera que tales competencias son esenciales para obtener una información fiable sobre la situación económica, financiera y patrimonial de las empresas con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del sistema financiero y, por tanto, de naturaleza básica.

Por último por lo que se refiere a la atribución al Gobierno de competencias de desarrollo reglamentario y regulación del régimen de los establecimientos financieros de crédito, ha de señalarse que la jurisprudencia constitucional admite supuestos en que las normas básicas estén contenidas en disposiciones de naturaleza reglamentaria, cuando ello resulte complemento indispensable para asegurar el mínimo común denominador establecido por la ley básica, al no resultar la ley formal el instrumento idóneo para regular con mayor detalle una determinada cuestión, considerada la complejidad o el dinamismo de la materia de que se trate. En tal sentido, la remisión reglamentaria impugnada fija un contenido indisponible al citado desarrollo, señalando el Tribunal Constitucional que el acotamiento efectuado manifiesta una evidente complejidad técnica que permite sostener la corrección de la disposición.