

# EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LAS NORMAS REGULADORAS DE LAS CAJAS DE AHORROS

Dos sentencias del Tribunal Constitucional de 22 de marzo del presente año han resuelto los recursos planteados tanto contra la Ley de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros como contra las leyes catalana y gallega reguladoras de estas entidades.

La jurisprudencia sentada por el Alto Tribunal no sólo determinando el ajuste de estas disposiciones al Texto Constitucional, sino también fijando el carácter «básico» o «no básico» de sus normas y, en determinados casos, la interpretación ajustada a la Norma Suprema, hacen de esas sentencias un elemento absolutamente fundamental para conocer cuál sea la situación actual de las cajas de ahorros en el ordenamiento del crédito y para prefijar las líneas rectoras por las que habrá de discurrir la legislación que, en el futuro, se elabore en materia de ordenación del crédito en relación con estas instituciones.

**José Antonio Antón Pérez** se ocupa en este artículo de ofrecer una primera información sobre los temas señalados.

## I. PLANTEAMIENTO

**L**A publicación de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros (en lo sucesivo, LORCA) abrió una fuerte polémica, recogida en los medios de comunicación, que tenía como centro la ampliación de la representación concedida en este texto a las corporaciones locales en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros. Por este camino, se dijo, pueden correrse riesgos importantes de «politización» de unas entidades llamadas a desarrollar sus actividades en un sector —el financiero—

que requiere en mayor medida cada día un comportamiento estrictamente sujeto a las reglas de la técnica.

Junto a este primer problema, se puso asimismo en tela de juicio si la reducción que podía suponer respecto a las competencias de las comunidades autónomas en materia de regulación de las cajas de ahorros implicaba una alteración centralizadora de los esquemas de poderes resultantes de la Constitución y de los estatutos de autonomía. El tema se agravaba porque, casi inmediatamente antes de la LORCA, tanto la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ley 15/1985, de 1 de julio) como la de Galicia (Ley

7/1985, de 17 de julio) habrían aprobado sus respectivas leyes sobre cajas de ahorros, muchas de cuyas normas chocaban con las contenidas en la Ley estatal.

Muy pronto la polémica adquirió carácter estrictamente jurídico mediante el planteamiento de recursos en la esfera de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, en los que se debatían las facultades de los ayuntamientos para el nombramiento de sus representantes y cómo y en qué proporciones debían ser éstos nombrados, en relación con la procedencia política de sus concejales. Y también con presteza se acudió al Tribunal Constitucional por quienes gozaban de la necesaria legitimación (comunidades autónomas implicadas, Estado y oposición parlamentaria) para que éste determinara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las tres Leyes aludidas.

Obviamente, los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional —únicos a los que ahora nos hemos de referir— han suscitado un amplio conjunto de cuestiones transcendentales sobre las que el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse. Algunas de ellas le han servido para reiterar o perfilar doctrina que había sido sentada en anteriores pronunciamientos. Así ocurre, por ejemplo, con la sentencia 1/1982, de 28 de enero, que es traída repetidamente a colación en cuanto en ella se fijaron criterios de aplicación a los casos ahora discutidos. Otras, naturalmente, son cuestiones nuevas que han requerido razonamientos jurídicos asimismo diversos de los que ya habían sido hechos por el Tribunal. Trataremos en lo que sigue de señalar con claridad estas diferencias.

Es, asimismo, conveniente señalar lo acertado del criterio del Tribunal de fallar en el mismo día los recursos planteados sobre la ley estatal y sobre las leyes autonómicas (acumulando los relativos a éstas) con objeto de conseguir una doctrina integradora que pueda ser útil en posibles contingencias posteriores. La acorde doctrina sentada ha de ser, como veremos más adelante, muy tenida en cuenta —aunque ello pueda presentar dificultades— en la fase de elaboración legislativa de nuevas disposiciones referentes a materias relacionadas con las cajas de ahorros.

Veamos, pues, tras estas advertencias preliminares, los aspectos fundamentales de ambas sentencias. Con objeto de facilitar la comprensión de los problemas planteados y de la solución dada a los mismos, seguiremos un orden que tenga en cuenta la mayor generalidad de la cuestión suscitada, dejando para el final los aspectos más específicos.

## II. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA NOCIÓN CONSTITUCIONAL DE «BASES»

Como es bien sabido, el artículo 149. 1. 11.<sup>º</sup> de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases de la ordenación del crédito. Por su parte, nueve estatutos de autonomía (1), entre los que se encuentran los de Cataluña y Galicia, atribuyen, de acuerdo con las bases dictadas por el Estado, competencia exclusiva a las autonomías respectivas en materia de cajas de ahorros.

De aquí se deduce, con toda claridad, la competencia exclu-

siva del Estado para dictar las bases de la ordenación del crédito. Pero asimismo ha de conciliarse esta competencia con la de las comunidades autónomas en materia de cajas de ahorros. Lo que, en definitiva, se plantea es un problema de fronteras competenciales: qué ha de regular el Estado con carácter básico y qué pueden regular las comunidades autónomas, respetando las bases estatales.

Planteado así, el punto crucial no es otro sino el de determinar el concepto y alcance de la noción de bases. Y este no es un tema nuevo, porque ya la sentencia 1/82 se había preocupado de él, justamente en relación con la «ordenación del crédito», aplicando, a su vez, doctrina sentada en otra sentencia anterior: la de 28 de julio de 1981.

La doctrina constitucional en este punto, aunque sea conocida, debe ser repetida: «La noción de bases 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 aquí se infiere que «unas normas no son básicas por el 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 base es su contenido». Por ello, y aunque las Cortes deberán establecer lo que es básico, en caso de necesidad corresponde al Tribunal Constitucional la decisión final sobre tal carácter de una norma. Más aún, de acuerdo con la sentencia 1/1982, y aunque con posterioridad a la Constitución el instrumento para establecer bases es la Ley, puede ocurrir que éstas se encuentren

fijadas en normas de rango reglamentario cuando tal reglamento encuentra su apoyo en legislación anterior a la Constitución.

Igualmente, la sentencia 1/1982 se pronunció expresamente sobre el contenido de las normas básicas en materia de ordenación del crédito, afirmando que «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 ahorros».

Siendo ésta doctrina constitucional asentada es fácil deducir cuál habrá de ser la postura del Tribunal ante el motivo de inconstitucionalidad alejado por los recurrentes. Pretendían estos que el reparto Estado-comunidades autónomas se hiciera atribuyendo al primero 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.

Ahora bien, del tenor literal de la sentencia 1/82 a que acabamos de aludir se desprende que la organización interna es materia propia del contenido de las normas básicas. Con ello, la pretendida línea divisoria de competencias, preconizada por los recurrentes, queda rechazada, reforzándose la doctrina según la cual:

— Las bases de la ordenación del crédito deben comprender normas organizativas de las en-

tidades cuyo objeto principal son las operaciones de crédito.

— 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 artículo 149. 1. 11.ª de la Constitución.

¿Qué comentario suscita esta doctrina? Lo primero que ha de señalarse es la coherencia de la postura del Tribunal con sus propios planteamientos, como ya se ha indicado. Pero esta afirmación no puede por menos de merecer alguna matización, pues parece igualmente claro que la postura mantenida por los recurrentes tenía la gran ventaja de precisar con nitidez el criterio de separación de competencias. Y parece igualmente cierto que, al no producirse giro alguno ni matización de la doctrina constitucional, el problema se traslada, con mayor amplitud, a su segunda fase, es decir, hasta dónde pueden llegar las normas básicas, en cuanto a su contenido. Lo que exige una prolijidad en el análisis de cada norma, para determinar si es o no básica, que puede poner en debate constante a las ordenadoras del crédito, como, en puridad, acontece en esta ocasión.

Alegada por los recurrentes que la minuciosidad de la LORCA la convierte en una norma reglamentista y no de bases, que cercena las competencias autonómicas, el Tribunal niega que este hecho, por sí sólo, pueda determinar la inconstitucionalidad de la Ley, por lo que entra en el análisis del carácter —básico o no— de cada uno de los preceptos o normas concretas para decidir sobre el mismo.

### III. LAS CAJAS DE AHORROS COMO ENTIDADES FUNDACIONALES

Partiendo de la idea de que las cajas de ahorros son personas jurídicas de carácter privado y naturaleza fundacional, se considera por los recurrentes que el respeto al contenido esencial del derecho de fundación —reconocido en el artículo 34 de la Constitución—, exige dejar «un margen significativo a lo que denominan la autonomía orgánica de la institución que... 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». En cuanto que la LORCA no respeta esa autonomía estatutaria, particularmente por la rígida asignación de los puestos de la Asamblea General y del Consejo de Administración a cada grupo de intereses, se solicita la declaración de inconstitucionalidad.

Tratemos, pues, de compendiar a continuación los argumentos y razones que fundamentan el fallo del Tribunal.

Parte éste, en primer término, de que el artículo 34 de la Constitución se refiere al concepto de fundación admitido de forma generalizada: el que la considera como una persona jurídica, constituida por una masa de bienes vinculada por el fundador o fundadores a un fin de interés general. Sentado esto, trata de verificar si las cajas son fundaciones en este sentido, para lo cual distingue entre las cajas ya existentes y las que puedan crearse al amparo de la legislación vigente.

Respecto de las primeras, afirma que han sufrido una impor-

tante evolución pues, nacidas como instituciones unidas o vinculadas a los montes de piedad —de carácter puramente benéfico— su desarrollo posterior ha oscurecido su aspecto benéfico-social, aunque no haya llegado a desaparecer, como consecuencia de su relevante función como entidades de crédito. Y es justamente esta transformación la que, a juicio del Tribunal, impide considerarlas hoy como fundaciones en el sentido tanto doctrinal como del artículo 34 de la Constitución: «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 que identifica las cajas como fundaciones en el sentido del artículo 34 de la Constitución.»

Examina a continuación la sentencia dos ideas: la fundación-empresa y la autonomía estatutaria de las fundaciones.

Respecto de la primera señala que no sólo la doctrina no es unánime sobre cuáles serán las condiciones y las medidas legislativas necesarias para adoptar el concepto (importado de la doctrina alemana) a nuestro Derecho, 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 del artículo 34 de la Constitución.

Respecto de la autonomía estatutaria de las fundaciones, y considerando tal la potestad que deberían tener las cajas para darse

sus propias reglas de organización, entiende el Tribunal Constitucional que tal potestad no deriva necesariamente del carácter fundacional de una entidad, pues cabe que los órganos de la fundación puedan, a lo largo del tiempo, con la intervención del protectorado en lo que sea necesario, adoptar su organización y los fines señalados originariamente a las nuevas circunstancias legales o sociales. En las cajas se ha producido 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.

En realidad, afirma, 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 artículo 34 de la Constitución, con independencia del origen de cada caja, y que surge de la conveniencia de encuadrarlas en el sistema de personas jurídicas que establece nuestro Derecho. El razonamiento es el siguiente: puesto que el artículo 33 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 encuadrarlas en la categoría de las fundaciones, a las que se asemejarán por el hecho de que no consisten en una

unión de personas, que en cierto modo aparecen como los propietarios de sus bienes, sino en 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, cuál sería en este caso la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros.

Si pasamos ahora a las cajas que se funden al amparo de la nueva legislación, el fundador o fundadores crean una persona jurídica cuyos fines son los actualmente asignados a esas instituciones como entidades de crédito. No cabe, por tanto, hablar de un cambio sustancial en los fines queridos por el fundador. Pero tampoco cabe afirmar que la creación actual de las cajas constituye el ejercicio del derecho de fundación reconocido en el artículo 34 de la Constitución. Lo que se crea es una entidad de crédito en la que el fondo dotacional, aún siendo 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 propio fundador determina, sino la creación de una persona jurídica que se nutrirá de recursos ajenos y que servirá a fines estrictamente establecidos legalmente.

Quizá sea la cuestión de la naturaleza jurídica de las cajas de

ahorros y los efectos que su tipificación produce sobre su régimen jurídico la parte menos satisfactoria de la sentencia. Impresión que se revalida tras la lectura del voto particular emitido por el magistrado profesor Díez-Picazo. Tras la sentencia, la pregunta que sigue en pie es la de cuál es la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros. Evidentemente no es bastante afirmar que son «entidades sociales» o «instituciones atípicas» pero mucho menos es decir, simplemente, que son fundaciones «sólo como un medio de resolver un problema dogmático».

Pero con ser esto sorprendente no lo son menos una serie de afirmaciones vertidas en el razonamiento jurisprudencial que no pueden por menos de resaltarse. En primer término, como señala Díez-Picazo, hay una importante confusión en la utilización del término «recursos ajenos» al contraponerlo con los aportados por el fundador. De un lado porque los recursos ajenos son pasivo de la entidad y como tal opuestos a los recursos propios. Recursos propios de una fundación pueden, a su vez, serlo tanto los aportados inicialmente por el fundador como los que posteriormente ingresen, por cualquier otra vía (subvenciones, donaciones, e incluso los generados por su actividad), en el patrimonio de la entidad. La negativa a admitir el concepto de fundación-empresa (que late en el fondo del problema) está, por lo menos, escasamente fundamentada, porque no es una cuestión simplemente doctrinal: fundaciones-empresa actúan en el sistema español desde hace años y no se adivina por qué ha de negarse naturaleza fundacional, máxime cuando incluso en normas de nuestro derecho administrativo se encuen-

tran expresamente reconocidas (vide art. 28 del Decreto 2.930/1972, de 12 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de las Fundaciones Culturales Privadas) (2).

En segundo lugar, el llamado «oscurecimiento del aspecto benéfico-social de las cajas» sería merecedor de una atención más detallada. Afortunadamente la propia sentencia reconoce que no ha desaparecido. Pues bien, ese «oscurecimiento» se cifra en cantidades que se miden en miles de millones; que se reconoce, incluso fiscalmente, para darle un tratamiento adecuado y que, en puridad, justifica la presencia de las cajas en el sistema hasta el punto de que la propia sentencia, como veremos más adelante, ampara la representación de corporaciones locales en los órganos de gobierno en base a que sus habitantes son beneficiarios de la obra social.

Por último, en cuanto a la consideración de las cajas como empresa nos remitimos al siguiente apartado de este trabajo.

Para terminar el breve tratamiento de este tema ha de mencionarse que los recurrentes alegaron también vulneración del artículo 149-3 de la Constitución por cuanto las comunidades autónomas han asumido, de manera generalizada, competencia exclusiva en materia de fundaciones.

Negada la posibilidad de considerar fundaciones comprendidas en el artículo 34 de la Constitución a las cajas de ahorros el argumento queda invalidado. Pero, además, se considera que los estatutos de autonomía que han asumido competencias en materia de fundaciones y de cajas lo hacen en virtud de títulos competenciales distintos, por lo que, hasta admitiendo la inclu-

sión de las cajas de ahorros en el concepto de fundación, «prevalecería el título competencial más específico, cual es el referido expresamente a las cajas, sobre todo si se tiene en cuenta que su extensión no es la misma y no es, por tanto, indiferente el título que 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 artículo 149.1.11 y 13 de la Constitución».

A la vista de todo lo anterior, es posible preguntarse cuáles sean las razones últimas que han hecho adoptar esta postura al Tribunal Constitucional así como si no hubiera sido posible elegir un camino diferente para llegar a un resultado similar.

A nuestro entender, puede considerarse que, al menos antes de la sentencia, existía un acuerdo bastante generalizado en punto al reconocimiento del carácter fundacional de las cajas de ahorros. Acuerdo que no se ve necesariamente roto por la sentencia. Asimismo, respecto de que eran (o son) fundaciones que vienen tipificadas por su tipo de actividad. Quiere esto decir que las cajas de ahorros obtienen sus beneficios o excedentes a través de su actividad financiera para sufragar los costes de la obra benéfico social. En este sentido, la obra benéfico social adquiere una relevancia que no ha sido debidamente captada por el Tribunal Constitucional, a nuestro entender.

Ahora bien, el derecho de fundación puede considerarse en su

sentido institucional, de creación del ente sin perjuicio de atribuir facultades a los poderes públicos para intervenir en la composición de sus órganos rectores. Debe observarse, a este respecto que los derechos constitucionales reconocidos en la sección 1.<sup>a</sup> del capítulo 2.<sup>o</sup> del título I de la Constitución tienen un régimen peculiar, que deriva de su carácter «programático». En efecto, el artículo 53, apartado 1 de la Constitución remite a la Ley la regulación del contenido de estos derechos y no concede, contra su posible conculcación, recurso de amparo, sino que el control de constitucionalidad queda encomendado al posible recurso de esta índole.

Con esto se quiere resaltar que el derecho de fundación se configura como un «derecho indirecto» que puede quedar condicionado en su ejercicio efectivo por las normas de la Ley que lo regula. Aceptando esta tesis, la norma reguladora de la composición de los órganos de gobierno no hace sino modular la situación de unas determinadas fundaciones, las cajas de ahorros. La LORCA no veta el ejercicio del derecho sino que actúa como reguladora del ejercicio del mismo estableciendo la composición de los órganos que rigen en determinado tipo de fundaciones. Y contra este razonamiento no cabría el alegato de que existe conculcación de derechos adquiridos por los fundadores anteriores a la LORCA por dos tipos de razones. La primera es que ha sido justamente la Constitución la que ha reconocido el derecho de fundación como derecho constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. La regulación del mismo, pues, con sujeción a los criterios constitucionales sólo podrá producirse de entonces en

adelante. Y eso es lo que hace, al menos parcialmente, la LORCA. La segunda razón deriva del estricto sentido que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene atribuyendo en el campo del derecho público a los llamados «derechos adquiridos» para evitar que su alegación pueda vetar el cambio de ordenamiento.

De haber seguido éste u otro camino similar posiblemente el Tribunal Constitucional hubiera podido dar una solución más armónica con nuestro ordenamiento jurídico, sin necesidad de recurrir al expediente de la «institución atípica», que tan poco quiere decir que el mundo del Derecho.

#### **IV. LIBERTAD DE EMPRESA Y CAJAS DE AHORROS**

Frente a la posición de los recurrentes, que entienden que el contenido esencial de la libertad de empresa (reconocida en el artículo 38 de la Constitución) comprende la autonomía organizativa, el Tribunal recuerda que las cajas son entidades de crédito que 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. De tal forma que quienes toman las decisiones relativas a esa actividad y cómo se toman, es decir, la organización de la entidad, no es cuestión que quepa aislar de la actividad misma. Ahora bien, en la *atípica institución* que es la caja de ahorros no es posible que las tomen los que asumen el riesgo de la gestión de la empresa, o sea, sus propietarios,

puesto que por su naturaleza carece de propietarios. Tampoco resulta 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 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 señalada trascendencia económica y especiales riesgos de su gestión (fundamento jurídico 12).

Tampoco ahora puede considerarse satisfactorio el razonamiento jurisprudencial y también el magistrado profesor Díez-Picazo salva su voto, en base a razones mucho más claras. Con rotundidad manifiesta que el artículo 38 garantiza la libertad de empresa, cualesquiera que sean las características de ésta y lo mismo si tiene o no finalidad de lucro. 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 participa de la opinión de que a las cajas de ahorros de origen privado no se les pueda reconocer el carácter de empresa privada.

La confusión del Tribunal, en nuestra opinión, es manifiesta. Negar carácter de empresa a las cajas y no matizar en cuanto a la finalidad de lucro supone desconocer la realidad, justamente y de nuevo, por no haber precisado en función del destino del excedente aunque sea citado para realzar el interés público en la gestión. Las cajas son fundaciones y las cajas son empresas, pero su naturaleza y actividad queda caracterizada por el destino de sus excedentes o beneficios, que no se dedican a remunerar el capital aportado por propietarios, sino a financiar obras de carácter social. Sólo en este preciso sentido puede hablarse de falta de espíritu de lucro, lo que no empece, como bien señala el magistrado Díez-Picazo, su consideración como empresa. Sin que ahora correspondiera realizar esa labor parece evidente que hubiera tenido que fundamentarse el fallo en razón a otras consideraciones más firmes.

#### **V. LOS ACUERDOS CON LA SANTA SEDE Y LAS CAJAS FUNDADAS POR LA IGLESIA**

Consideran los recurrentes que la disposición adicional segunda de la LORCA es contraria

al acuerdo de 3 de enero de 1979 entre España y la Santa Sede, sobre asuntos jurídicos. Al suponer tal precepto una infracción de un convenio internacional, vulnera el artículo 96-1 de la Constitución, ya que ésta establece que los tratados internacionales validamente 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 el hábil razonamiento del Tribunal Constitucional es que 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 interno. Ahora bien, el examen de esa supuesta contradicción no corresponde al Tribunal Constitucional y no procede, por tanto, entrar en el fondo de este motivo alegado por los recurrentes, ya que no puede considerarse vulnerado el artículo 96-1 de la Constitución (fundamento jurídico 14).

Aceptando la línea argumental seguida, el problema queda pendiente de solución jurisprudencial. Lo que las cajas creadas por la Iglesia podrán plantearse ahora es llevar o no al conocimiento de la jurisdicción competente la incompatibilidad o choque (antinomía en sentido técnico) entre dos normas del ordenamiento interno. Queda, pues, abierto un posible canal de nuevas polémicas.

## VI. ORGANOS DE GOBIERNO Y CRITERIOS CONSTITUCIONALES

El conjunto de cuestiones abordadas hasta este momento aparece referido a lo que podríamos denominar problemas constitucionales genéricos, aunque se relacione directamente con las cajas de ahorros. Por el contrario, los temas a los que vamos a aludir a partir de este momento son mucho más específicos de estas concretas entidades y se caracterizan, además, porque afectan también más de cerca al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Para conseguir un mayor orden y claridad de exposición los ordenaremos en función de su significado para los distintos órganos de gobierno y veremos, además, conjuntamente las sentencias 48/1988 (relativa a las leyes autonómicas) y la 49/1988 (relativa a la LORCA).

Pero antes de entrar en el análisis de las sentencias conviene partir de las ideas rectoras en la materia tanto de la LORCA como de las leyes autonómicas.

La LORCA se fijó en su preámbulo tres objetivos básicos, protectores del interés general, en la ordenación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros:

1. La democratización de dichos órganos.
2. La conciliación de la misma con las exigencias de una gestión eficaz, que deberá cumplir con criterios estrictamente profesionales.
3. El establecimiento de una normativa de acuerdo con los principios que inspiran la nueva

organización territorial del Estado.

Las cuestiones a plantear y resolver serán, pues: 1) la adecuación de las normas de la LORCA a la Constitución; 2) la determinación de las normas de la LORCA que tienen carácter básico y que, en consecuencia, han de ser respetadas por la legislación autonómica, y 3) si la LORCA es vinculante para aquellas comunidades autónomas que, antes de su publicación, habían dictado leyes relativas a las cajas de ahorros.

Empezando ya por la tercera cuestión —que es, prácticamente y a nuestros efectos, previa— la respuesta es afirmativa puesto que «en los recursos de inconstitucionalidad, dado su carácter de recursos abstractos (el Tribunal) 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 respetó tales límites en el momento del examen jurisdiccional (sentencia 48/1988 fundamento jurídico, 3, a).

Precisadas así las cosas, la LORCA establece unos órganos de gobierno de las cajas específicamente enumerados (artículo 1), detallando los números máximos y mínimos de sus componentes, grupos sociales de donde han de proceder, mecanismos de selección, plazo de mandato y de las posibles reelecciones, etcétera.

Por su parte, esta regulación ya había sido elaborada en Cataluña y Galicia a través de sus respectivas leyes, con lo cual existen discrepancias entre uno y otro ordenamiento.

Vemos, pues, cuál es la posición adoptada por las sentencias del Tribunal Constitucional.

## 1. Enumeración de órganos de gobierno

La primera cuestión en la que existía discrepancia entre las leyes autonómicas y la LORCA era en la enumeración de los órganos de gobierno. Mientras que en la segunda el artículo 1.º cita la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control, las leyes catalana (artículo 14) y gallega (artículo 2) incluían entre esos órganos al Director General.

El Tribunal ha considerado esta inclusión inconstitucional porque el carácter representativo de todos los órganos de gobierno forma parte de las bases de regulación de las cajas de ahorros y aparece garantizado en la ley estatal en relación con cada uno de ellos. Careciendo de dicha representatividad el Director General, es inconstitucional su inclusión como órgano de gobierno (sentencia 48/1988, fundamento jurídico 15).

A esta decisión se llega por aplicación de las ideas fundamentales respecto de qué normas han de tener carácter básico y qué se contiene en la sentencia 49/1988 (fundamento jurídico 16).

- Como regla general, 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 puede 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 el Estatuto.

- La composición concreta de un órgano determinado o el sistema de designación de sus com-

ponentes, 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.

- 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 una democratización con las exigencias de una gestión eficaz que debería cumplir con criterios estrictamente profesionales y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspiran 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 señala.

Pues bien, la democratización de los órganos de gobierno justifica que los mismos «estén formados por representantes de los intereses sociales que el legislador ha considerado que deben estar presentes en las cajas de ahorros». Es evidente que los órganos enumerados en el artículo 1 de la LORCA cumplen con esa finalidad aunque no puede excluirse la posibilidad de que se configuren otros que también la satisfagan «siempre que reúnan las condiciones de representatividad que requiere para los órganos rectores el esquema or-

ganizativo de las cajas». En ese sentido, este artículo 1.º es norma básica. De aquí la importante consecuencia de que las comunidades autónomas puedan establecer otros órganos de gobierno, siempre que sean representativos de intereses sociales.

## 2. La Asamblea General

### A) Integración de la Asamblea General

De acuerdo con el artículo 2.º de la LORCA es el órgano que asume el supremo gobierno y decisión de la entidad, integrándose por un número mínimo de 60 y máximo de 160 miembros que se reparten en cuatro grupos:

- 40 por 100 para las corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Entidad.

- 44 por 100 para impositores de la caja.

- 11 por 100 para las personas o entidades fundadoras, que pueden asignar una parte de este porcentaje a instituciones de interés social o corporaciones locales que a su vez no sean fundadoras de otras cajas de ahorros de su ámbito de actuación.

- 5 por 100 para empleados de la caja.

Dos notas adicionales perfilan la aplicación de estos porcentajes.

1. En el caso de cajas de ahorros 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. Esta norma supone que, en estas ca-



jas, la entidad local fundadora tiene un 51 por 100 de consejeros generales (11 por 100, como fundadoras y 40 por 100 por los municipios en que están abiertas las oficinas, que se acumulan).

2. En el supuesto de cajas de ahorros cuyas personas o entidades fundadoras no estén identificadas en sus estatutos a la entrada en vigor de la LORCA o, estándolo, no puedan o no deseen ejercitar la representación correspondiente a las mismas, ésta se repartirá proporcionalmente entre los restantes grupos.

Las discrepancias de las leyes autonómicas con la LORCA se centran en los siguientes aspectos:

1. Inclusión autónoma, es decir, no vinculada a la persona o entidad fundadora, de instituciones culturales, benéficas, cívicas, económicas o profesionales de reconocido arraigo en el ámbito de actuación de cada caja.

2. Inclusión de personalidades de prestigio en los ámbitos señalados, a título individual.

3. Fijación de porcentajes diferentes, determinando un máximo y un mínimo para cada grupo y dejando su concreción a los estatutos de la caja.

Por su parte el Tribunal ha sentido su doctrina en los siguientes puntos:

a) En cuanto a la composición de la Asamblea General (artículo 2.3. de la LORCA), se atribuye carácter básico al establecimiento de los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, porque esa determinación obedece a la finalidad democratizadora que persigue la Ley. Y la misma razón justifica que no

puedan incorporarse a la Asamblea General personas físicas a título individual. Por eso se declaran inconstitucionales las normas de las leyes autonómicas relativas a la integración de personas de prestigio singular (Ley catalana, artículo 16-3 y ley gallega, artículo 26,e, 2, *in fine*).

b) El carácter básico de la norma no impide que, además de los grupos citados por la LORCA, una comunidad autónoma, atendiendo a sus peculiaridades, integre en la Asamblea a representantes de otros grupos sociales. Es válida y ajustada a Derecho la integración de instituciones de reconocido prestigio en el ámbito de actuación de la caja.

c) Se niega carácter básico a la fijación de porcentajes rígidos de representación para cada uno de los grupos, porque vacía de contenido las competencias de las comunidades y es innecesario para alcanzar la finalidad democratizadora.

d) Se declara inconstitucional el artículo 2-3, párrafo 2.º de la LORCA que prevé la acumulación de la participación de la entidad fundadora a la de las corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la caja, cuando dicha entidad fundadora sea una corporación local. En opinión del Tribunal (sentencia 49/1988, fundamento jurídico 13) 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 un acto arbitrario por parte del legislador que vulnera la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que establece el artículo 9-3 de

la Constitución, y ello por dos razones:

1. 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 lo suprime cuando lo es.

2. Porque las corporaciones municipales son tratadas en forma radicalmente distinta sin motivo que lo justifique y el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad.

A esto hay que añadir que, en cuanto que los ayuntamientos están presentes en los órganos rectores de las cajas en representación de los intereses colectivos de los vecinos, la norma a que nos referimos 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 artículo 9-2 de la Constitución, participación íntimamente ligada al pluralismo político consagrado como uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento.

#### B) Régimen jurídico de los consejeros generales

La sentencia 49/1988 declara no básicas las siguientes normas de la LORCA en relación con el régimen jurídico de los consejeros generales:

1. El artículo 4.º en el que se regula el sistema de elección de consejeros generales representantes de los impositores, entendiéndose que no es el único razonable que puede establecerse y dejando libertad a las comunidades autónomas para que pue-

dan escoger otro, siempre que garantice una verdadera representatividad y libertad del mecanismo de selección. Por la misma razón se niega carácter básico al artículo 6-1, que se refiere al procedimiento de elección de consejeros generales representantes del personal.

2. El artículo 9-1, que limita las posibilidades de reelección de los consejeros generales, y el artículo 9-2 que exige que la renovación de consejeros generales se realice por mitades, por no ser consecuentes con el propósito democratizador de la Ley. Se entiende, sin embargo, que es básica la renovación parcial para garantizar la continuidad del órgano.

Por su parte, la sentencia 48/1988 contiene muy importantes precisiones en cuanto al tema que ahora nos ocupa. Así, se declaran inconstitucionales los artículos 58-1-d, de la Ley de Cataluña y 20-1-d) de la gallega, que establecen como posible sanción la destitución de los órganos de gobierno. El fundamento jurídico 25 de esta sentencia entiende que estos preceptos son inconstitucionales porque la previsión, por parte de las leyes autonómicas, de una sanción tan grave como la señalada, no contemplada en la legislación estatal, supone en definitiva una diferencia de trato sustancial o un «salto sancionador cualitativo que rompe la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio» (sentencia 87/1985, fundamento jurídico 8.º, *in fine*). Por la misma razón se consideran inconstitucionales los artículos 57, párrafo 1.º de la Ley catalana y 19-1 de la gallega, que extienden la responsabilidad disciplinaria a las personas pertenecientes a cualquier órgano de gobierno de las cajas, en vez de circunscribirla a los admi-

nistradores y al director general, como preceptúa el ordenamiento estatal.

La postura adoptada por el Tribunal se corresponde estrictamente con la situación *hic et nunc*. Pero debe señalarse que puede variar profundamente en el supuesto de que se apruebe el Proyecto de Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, ya que, en ese caso, el ordenamiento general sufrirá un cambio importante al dar entrada a estas sanciones, al menos parcialmente. En tal caso, y para el futuro, ha de entenderse que las comunidades autónomas con capacidad legislativa en la materia podrían válidamente acoplar su legislación a la estatal, estableciendo sanciones que hoy son inconstitucionales.

Por último, son también declaradas inconstitucionales:

- La disposición transitoria 2.ª de la Ley catalana, porque frente a lo preceptuado en el artículo 2-3 de la LORCA y respecto a las cajas de ahorros ya constituidas, limita la posibilidad de representación de los fundadores en la Asamblea General al caso de que tal derecho estuviese 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 la inconstitucionalidad de la referida disposición.

- El artículo 30, inciso final, de la Ley gallega, que excepciona la exigencia de que los consejeros generales no estén ligados a la caja o sociedades participadas por la misma cuando aquella característica fuera anterior a su designación como consejero gene-

ral y el vínculo fuera laboral. Este inciso se considera inconstitucional porque, aun cuando la designación del 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 interfieran en el ejercicio de su función.

### C) *El Consejo de Administración*

En relación con el Consejo de Administración, la importancia cuantitativa de los pronunciamientos de las sentencias es menor, comparada con la de los relativos a la Asamblea General e incluso, en algún supuesto, trae su causa de las decisiones adoptadas respecto a ésta. Son los siguientes:

1. En relación con la LORCA, se declaran no básicas las siguientes normas (fundamento jurídico 25):

a) La contenida en el artículo 13-3, relativa a la sustitución de vocales que cesan durante su mandato y al nombramiento de vocales suplentes, por entender que el mecanismo de sustitución previsto no es el único posible, ni la norma se justifica por razones de eficacia en la gestión ni representatividad de los órganos gestores.

b) El artículo 14, en cuanto establece el mecanismo relativo a la forma y requisitos de provisión de consejeros generales (habrá que entender de consejeros de administración), por considerarlo excesivamente detallado.

c) Por analogía con lo expuesto respecto de los conseje-

ros generales, el artículo 17-1, que limita la reelección de los consejeros de administración.

2. En relación con las leyes autonómicas, se declaran inconstitucionales los artículos 24-4 de la Ley catalana y 39-1 de la Ley gallega en cuanto a la no inclusión de profesionales cualificados en el Consejo de Administración. La masiva 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 artículo 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, puede 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 por las leyes autonómicas. Se trata de una norma tendente a favorecer la eficacia de la gestión de la caja con la presencia de personas especialmente cualificadas en el órgano al que se encomienda expresamente la administración y gestión financiera de la entidad. En este sentido, puede calificarse de básica y, por consiguiente, considerar inconstitucionales los preceptos de las leyes autonómicas que excluyan la posibilidad de estos nombramientos.

## VII. EL DIRECTOR GENERAL

Recordemos, ante todo, que el Director General no se encuadra entre los órganos de gobierno. Es, pues, un cargo de carácter

estrictamente técnico y no representativo. Basándose en esta razón, su derecho de voto es distinto según el órgano con el que se reuna. No tiene derecho de voto ni en la Asamblea General ni en la Comisión de Control. Pero sí puede tenerlo en las reuniones del Consejo de Administración, por negarse el carácter de norma básica al artículo 20,2 último párrafo.

Igualmente se niega carácter básico al artículo 26, párrafo 2, que fija la edad de jubilación en sesenta y cinco años, por tratarse de un límite no justificado por razones de eficacia en la gestión, únicas en que podría pensarse, y porque no hay motivo alguno para que la legislación autonómica no pueda fijar la edad que estime adecuada para tal fin.

## VIII. ORGANIZACION DE LAS FEDERACIONES

En materia de federaciones (artículo 31) no se consideran básicos sus apartados 3 y 4 (erróneamente el fundamento jurídico 28 de la sentencia 49/88 se refiere a los apartados 2 y 3), relativos a sus órganos —Consejo General y Secretaría General— ya que contiene regulaciones detalladas de esos órganos que no pueden incorporarse con carácter obligatorio a las comunidades autónomas.

## IX. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

En lo que a las disposiciones transitorias se refiere parece haber discrepancias entre el fundamento jurídico 31 y el fallo. En el primero se declara no

básico el párrafo 2.º de la disposición transitoria 4.ª, porque contiene una regulación excesivamente detallada respecto a la constitución de la primera Asamblea General durante el primer año de aplicación de la Ley, así como la disposición transitoria 5.ª, que recoge una limitación en la duración de los cargos de la caja. En el fallo, sin embargo, se declara no básica la disposición transitoria 4.ª, sin precisar que se refiere sólo al segundo párrafo.

Sin embargo, parece que debe entenderse en el sentido del fundamento jurídico 31 porque en la sentencia 48/88, al aludir a las disposiciones transitorias de las leyes autonómicas (1.ª y 5.ª de la Ley catalana y 1.ª y 4.ª de la gallega) se consideran básicas las normas que establecen los plazos de adaptación de las cajas de ahorros a la nueva situación derivada de la entrada en vigor de la LORCA, tanto en lo que se refiere a la duración de los plazos como al momento a partir del cual ha de realizarse el cómputo, se declara su inconstitucionalidad por no respetar el límite máximo establecido en la disposición transitoria 1.ª de la LORCA y por fijar un momento distinto al indicado por la 4.ª de dicha Ley para el cómputo del plazo.

## X. EL CRITERIO TERRITORIAL COMO DETERMINANTE DE LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

En el siempre difícil reparto de competencias financieras entre el Estado y las comunidades autónomas, la LORCA había tratado de delimitar los poderes autonó-

micos haciendo jugar, junto al criterio del ámbito territorial de la actuación de las cajas el de su domicilio social y el origen de los fondos captados. Frente a esta postura, la sentencia 49/1988 determina claramente que sólo en función de la actividad de la caja en el ámbito territorial de una comunidad se puede atribuir competencia y que es, además, competente la comunidad en que una actividad se realice.

En base a este razonamiento y en punto a atribución de competencias en materia de disciplina, inspección y sanción de cajas de ahorros, se declara inconstitucional:

— La atribución de competencias del Estado sobre las actividades de las cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la comunidad autónoma donde tenga su domicilio social, así como la asunción total de competencias en aquellas cajas que capten más del 50 por 100 de depósitos fuera del territorio de la comunidad autónoma en que 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 su competencia (disposición adicional 1.ª, apartado 2.º y disposición final 5.ª, párrafo 2 de LORCA).

— La atribución de competencia a las comunidades autónomas en base al criterio del domicilio social (disposición adicional 1.ª, n.º 2, inciso «con domicilio social»).

El principio se perfila declarando ajustada a la Constitución la norma en virtud de la cual, a efectos de la LORCA, se entiende que las competencias de las comunidades autónomas se circunscriben a las cajas de ahorros que

tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la comunidad y para las actividades realizadas en el mismo, siempre que se entienda en el sentido de que en ella se aplica el principio de territorialidad. Por el contrario, si para ese ejercicio se pretendiera 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 (disposición final 5.º de la LORCA y fundamento jurídico 34 de la sentencia 49/88).

## **XI. COMPETENCIAS MATERIALES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

Al hilo del análisis de las leyes autonómicas, la sentencia 48/88 se pronuncia sobre las siguientes cuestiones, no susceptibles de ser encuadradas en los apartados anteriores.

### **1. Fijación reglamentaria de la dotación inicial mínima de la entidad**

Teniendo en cuenta que el artículo 4.1 del Real Decreto 1.828/75, establece un fondo de dotación mínimo en función de la población de los municipios, que quedaría vinculado permanentemente al capital fundacional de la institución y que se trata de un aspecto que atañe a la garantía de solvencia de las entidades de crédito que, como tal, exige un tratamiento normativo uniforme en todo el territorio nacional, por lo que ha de considerarse que forma parte de las bases de ordenación del crédito,

de competencia estatal, se declara la inconstitucionalidad de su fijación por vía reglamentaria autonómica (artículo 5.º 2, Ley catalana).

### **2. Derecho de veto del nombramiento del Director General**

El artículo 38-2 de la Ley de Cataluña otorga un derecho de veto al Departamento de Economía y Finanzas autonómico que se reputa inconstitucional. 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 ahorros, incurriendo en inconstitucionalidad la ley autonómica que introduce un límite no previsto en la ley estatal a la facultad de designación del director general por los correspondientes órganos de la entidad.

### **3. Aprobación de la fundación de la caja**

El artículo 7-1, de acuerdo con el cual corresponde al Consejero de Economía y Finanzas aprobar la fundación de caja de ahorros, sólo puede afirmarse que es constitucional si se interpreta en el sentido de que no cumple otra finalidad que la de fijar el órgano autonómico competente.

#### **4. Reglas especiales de intervención y control**

De acuerdo con el artículo 7-3, durante un período transitorio que no podrá exceder de dos años, un protectorado ejercerá las funciones de intervención y control en la forma que reglamentariamente se establezca.

Habida cuenta de que el artículo 2 de la Ley autonómica establece que 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 las relativas a la actividad crediticia de las cajas, ha de entenderse que la intervención y el control efectuados por el protectorado no excluyen la inspección e intervención del Banco de España ni el cumplimiento de las demás normas especiales a que han de sujetarse las nuevas cajas de ahorros durante los dos primeros años de su constitución.

#### **5. Absorciones y fusiones**

El artículo 10.1 establece que las absorciones y fusiones de cajas de ahorros con domicilio en Cataluña serán autorizadas por el Gobierno de la Generalidad. De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional sólo si se interpreta que este precepto no tiene más 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 su constitucionalidad. (En el mismo

sentido, artículo 10 de la Ley gallega).

#### **6. Suspensión de órganos**

El artículo 60 prevé la intervención de las cajas de ahorros y la suspensión de sus órganos de gobierno y dirección por grave irregularidad administrativa y económica. Las atribuciones conferidas al gobierno y al Departamento de Economía y Finanzas en este precepto lo son sin perjuicio de las que corresponden al Estado sobre las mencionadas materias. Así interpretado, el precepto no es inconstitucional. (En el mismo sentido, artículo 21 de la Ley gallega).

### **XII. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN RELACION CON LA LORCA**

Para exponer ordenadamente los efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional es preciso distinguir entre los tres tipos de pronunciamientos que contiene: los preceptos que declara inconstitucionales, los que se declaran constitucionales pero que han de interpretarse en el sentido marcado por el Tribunal y las normas que considera no básicas.

Los preceptos declarados inconstitucionales son, por esta razón, nulos de pleno derecho, es decir, inexistentes. La consecuencia fundamental de tal nulidad es la de que aquellos estatutos de cajas de ahorros que hayan apoyado alguna de sus normas en ellos habrán de proceder a su modificación, lo que podrá conllevar, en su caso, el desarrollo de nuevos procesos de designación de

órganos de gobierno. Esta afirmación resulta especialmente válida para el supuesto de estatutos en los que las corporaciones locales fundadoras hayan acumulado a su porcentaje de participación en la Asamblea General (11 por 100) el correspondiente a las corporaciones locales en las que tengan oficinas (40 por 100).

Menos problemas plantean los preceptos en que se ha fijado una interpretación determinada. Respecto de ellos, el mandato de la sentencia se concreta en la especificación de su entendimiento.

El tercer grupo de decisiones reviste, sin duda, importancia fundamental para las comunidades autónomas, con competencia exclusiva en materia de cajas de ahorros, tanto si han aprobado ya leyes relativas a las mismas como si se encuentran en trance de elaborarlas o de modificar las actuales, pues tanto en uno como en otro supuesto, tienen la oportunidad de ampliar considerablemente sus atribuciones en la medida en que el conjunto de disposiciones declaradas no básicas es realmente sustantivo, lo que les deja un margen de maniobra considerablemente superior al resultante anteriormente.

Por otro lado, cabe preguntarse cuál será la posición que adopte ante la sentencia el propio gobierno de la Nación.

La primera posibilidad que cabe es la de no realizar ninguna actividad complementaria de índole legislativa. Fijado el sentido de la LORCA en las condiciones señaladas, se entienden excluidos de nuestro ordenamiento los preceptos declarados inconstitucionales, en razón de su nulidad, y se aplica el resto de la ley en las condiciones fijadas. Aun en este

caso, lo que no podrá obviarse es la adaptación del Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo, a lo ordenado por la sentencia del Tribunal Constitucional. Si no se hace así, la matizada aplicación de la Ley puede suscitar cuestiones polémicas.

La segunda posibilidad sería la presentación de un nuevo proyecto de ley a las Cortes Generales en el que se respetaran las directrices interpretativas de las sentencias y se suprimieran los preceptos inconstitucionales. Coherentemente, habría de dictarse, con carácter provisional, un nuevo Real Decreto que sustituyera al citado o habría de procederse a la depuración de sus normas.

La tercera posibilidad, apuntada por algunos medios de comunicación, sería la de adaptar el texto de la LORCA a la sentencia del Tribunal Constitucional mediante la inclusión en la Ley de Disciplina de Entidades de Crédito de los preceptos que hayan de reformarse, derogando los declarados nulos.

De las tres, la segunda es, sin duda, la más correcta técnicamente; pues las otras, aunque por razones diversas, hacen temer que puedan surgir numerosas dudas al aplicar el producto jurídico resultante.

Por último, no puede dejar de señalarse que la sentencia, al tiempo que resuelve problemas, abre otros nuevos. En concreto, las cajas fundadas por la Iglesia Católica podrán reabrir la polémica, no ya en la esfera constitucional, pero sí ante los tribunales de justicia, solicitando justamente que se pronuncien sobre la posible colisión entre normas del derecho interno, como apunta la propia sentencia.

En otro ámbito de cuestiones, la delimitación de competencias del Estado y las comunidades autónomas en materia financiera continúa siendo una fuente de problemas. Sin entrar en juicios de valor, la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional 1.<sup>a</sup>, apartado 2.º, que confería al Estado competencias sobre las actividades de las cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la comunidad autónoma donde aquellas tengan su domicilio social, entendiéndose que estas actividades estarían sometidas a la competencia de la comunidad en que se realicen, conforme a las normas que en cada caso configuren esa competencia, puede conducir a resultados perturbadores en la práctica. Así lo reconoce el propio Tribunal Constitucional, aunque advierta la posibilidad de que, por el Estado, se dicten normas básicas que aseguren la buena ordenación del crédito en todo el territorio nacional.

Piénsese que, así las cosas, la sentencia obliga a revisar criterios que ya están plasmados en otras disposiciones en vías de aprobación. Tal es el caso, por ejemplo, del Proyecto de Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, algunos de cuyos preceptos (por ejemplo, el artículo 44-3) tendrán que ser reajustados a la doctrina constitucional, clarificando la confusa distribución de poderes en materia de inspección y sanción en cuanto a las actividades de las cajas de ahorros se refiere.

## NOTAS

(1) Los de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia.

(2) Véase, sobre la naturaleza de las cajas como fundación-empresa, *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros*, J. M. González Moreno. Madrid, 1983.