

# PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

71

## Jurisprudencia constitucional sobre Cajas de Ahorros



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL





# PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

71

2001



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

## PATRONATO

MANUEL PIZARRO MORENO  
*(Presidente)*  
JUAN R. QUINTÁS SEOANE  
*(Vicepresidente)*  
JOSÉ ANTONIO BONILLA MORENO  
*(Secretario)*  
JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO  
FRANCISCO JOSÉ ISASI MARTÍNEZ  
ANTONIO MARTÍN JIMÉNEZ  
JESÚS MEDINA OCAÑA  
RICARD PAGÉS FONT  
JULIO RODRÍGUEZ LÓPEZ  
ATILANO SOTO RÁBANOS  
ADOLF TODO ROVIRA

**Presidente de honor**  
ENRIQUE FUENTES QUINTANA

## PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

**Director**  
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

**Coordinadores**  
JOSÉ ANTONIO ANTÓN PÉREZ  
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE

**Redactor-Jefe**  
FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES

**Coordinación gráfica**  
CRISTINA RUIZ TELLO

**Portada**  
Bravo-Lofish

**Edita**  
Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas  
para la Investigación Económica y Social  
Padre Damián, 48; 28036-Madrid

**Imprime**  
LAXES, S.L. Ediciones  
Castaño, 11; Polígono Industrial "El Guijar"  
28500-Arganda del Rey (Madrid)

Depósito legal: M. 7.461.-1993  
ISSN: 1132-9564

# SUMARIO

■ PRESENTACIÓN .....	V
■ PRÓLOGO DE LOS AUTORES .....	VI
■ INTRODUCCIÓN .....	VII
■ SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SÍNTESIS DE LAS MISMAS .....	I
■ ÍNDICES	
— Disposiciones en conflicto ante el Tribunal Constitucional .....	495
— Relación de Sentencias .....	496
— Índice cronológico general de Sentencias .....	498
— Índice de recursos de inconstitucionalidad .....	502
— Índice de conflictos positivos de competencia .....	503
— Índice de recursos de amparo .....	504
— Índice de cuestiones de inconstitucionalidad .....	505
— Índice de disposiciones cuestionadas .....	506
• Estado .....	506
• Comunidades Autónomas .....	507
— Índice de Cajas de Ahorros citadas (relacionadas por Entidades) .....	508
— Índice de Cajas de Ahorros citadas (relacionadas por Sentencias) .....	509
— Índice alfabético de materias .....	512
— Índice sistemático de materias .....	532
• Actividades de las Cajas de Ahorros .....	532
• Acuerdos .....	533
• Autonomía .....	533
• Bancos .....	533
• Banco de España .....	534
• Bases/competencias .....	534
• Coeficientes .....	535
• Control, inspección, infracciones, sanciones e intervención .....	536
• Convenios .....	537
• Corporaciones Locales .....	537
• Creación, fusión, absorción, disolución y liquidación .....	537
• Derechos .....	538
• Director General .....	540
• Entidades de crédito y de depósito .....	540
• Estatutos .....	541
• Incapacidad e incompatibilidad .....	541
• Información .....	542
• Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorros .....	542
• Notificación .....	542
• Obra Social .....	543
• Oficinas/sucursales .....	543

• Órganos rectores de las Cajas de Ahorros .....	543
• Otras Entidades .....	546
• Principios .....	547
• Procedimiento .....	547
• Resultados .....	551
• Solvencia .....	551
• Territorio .....	551
• Trabajadores/empleados .....	552
• Tributos .....	552
• Varios .....	552

## ANEXOS

■ SENTENCIAS PUBLICADAS DESDE EL CIERRE DE LA EDICIÓN DE LA OBRA HASTA EL 15 DE JUNIO DE 2001 .....	557
--	-----



## Presentación

Es una satisfacción poder escribir unas líneas para presentar este libro relativo a la *Jurisprudencia Constitucional sobre Cajas de Ahorros*. Satisfacción que procede de la doble circunstancia que, para mí, concurre en este trabajo.

En primer lugar, la personalidad de los autores que desde hace tiempo se encuentran entre mis colaboradores.

Después, el hecho de tratarse de una obra destinada a recoger y sintetizar la doctrina constitucional, en una materia tan relevante como son las Cajas de Ahorros. El análisis del deslinde competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, con la incidencia que ello tiene en la definición del modelo en el ámbito referido, resulta de la mayor importancia cuando por lo que estrictamente se refiere a Cajas de Ahorros, en el momento de publicación de la obra, sólo se encuentra pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad.

La monografía recoge las sentencias ordenando su contenido; clasificándolo de forma sistemática, de manera que resulte fácil para el lector la búsqueda de cualquier concepto en el que esté interesado; y ello abordándolo desde diferentes perspectivas.

La referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se considera de todo punto trascendente en tanto la doctrina en ella contenida ha de influir de forma decisiva en el camino a seguir por la normativa financiera tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas en relación con las Cajas de Ahorros.

Por último, quiero agradecer a los autores del libro el esfuerzo que han realizado en favor de todas las personas que estamos interesadas en las Cajas de Ahorros.

Su estructura analítica y sistemática, realizada por quienes conocen y han trabajado durante años en esta materia, nos permiten la comparación y conocimiento de todos los matices y especificaciones del tratamiento en la jurisprudencia constitucional de la actividad financiera y de la organización de las Cajas de Ahorros en los planos estatal y autonómico.

*RODRIGO DE RATO Y FIGAREDO*  
Vicepresidente Segundo del Gobierno  
para Asuntos Económicos  
y Ministro de Economía





## Prólogo de los autores

Miguel Crespo  
Gemma Llopis

La gran acogida y difusión obtenida por las tres ediciones publicadas en 1985, 1987 y 1990, en relación con la *Ordenación Financiera de las Comunidades Autónomas: Cajas de Ahorros* y el tiempo transcurrido desde que se cerró la última de ellas, nos ha llevado a considerar la necesidad de realizar una nueva recopilación, en esta ocasión referente exclusivamente a la *Jurisprudencia Constitucional sobre Cajas de Ahorros*.

Siendo elevado el número de Sentencias que de forma específica sobre estas Instituciones ha ido produciendo el Tribunal Constitucional, se estima que deben figurar en una obra única que puede ser de enorme utilidad para cuantos profesionales y estudiosos de la materia precisan consultar dichos textos.

Se abandona en esta ocasión la legislación autonómica sobre estas Entidades, ya que otras Instituciones han seguido la iniciativa de FUNCAS y publican periódicamente actualizaciones de dichas recopilaciones.

La obra se enriquece enormemente al incorporar, tras cada Sentencia, un breve comentario sobre la misma a modo de síntesis.

Por otra parte, no se limita a recoger las Sentencias, sino que a través de los correspondientes Índices, éstas se entrelazan en función de los asuntos y conceptos, con la pretensión de que constituya una obra de consulta de manejo rápido, útil y sistemático.

La primera Sentencia que figura es de 7 de mayo de 1981 y la última de 16 de diciembre de 1999, quedando, por tanto, *cerrada la recopilación a 31 de diciembre de 1999*.

Se incluyen todas las Sentencias emanadas del Alto Tribunal durante dicho período, siempre que estén directamente relacionadas con las Cajas de Ahorros y prescindiendo, en este caso, de otras sobre el sistema financiero o el proceso autonómico que, al estar más alejadas, harían la obra de difícil utilización.

Por último, para ayudar a la citada utilización se ha pensado que, como en anteriores ocasiones y, según se ha señalado, la obra incluya una serie de Índices que colaborarán enormemente con toda persona que se acerque a ella para su consulta.



# Introducción

Considerando los más de 20 años transcurridos desde que se publicó la primera norma autonómica sobre Cajas de Ahorros, vista la prolija legislación de las Comunidades Autónomas sobre la materia y examinada la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional en este período, puede sin duda afirmarse que algunas de las parcelas de actuación, naturaleza, organización, régimen jurídico, coeficientes, así como disciplina e intervención de estas Entidades, han quedado delimitadas por lo que a la distribución constitucional de competencias se refiere, sin perjuicio de que la aparición de nuevas disposiciones autonómicas sobre Cajas de Ahorros y los recursos que en determinados casos se hayan planteado o puedan plantearse en el futuro frente a ellas, dejen abierta, en cualquier caso, una puerta a la evolución.

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

## I. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE CAJAS DE AHORROS

La distribución competencial en materia de Cajas de Ahorros nace de la Constitución, que en su artículo 149.1.11ª reserva al Estado la competencia exclusiva en “sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros”, y en el apartado 1.13ª del mismo artículo las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Por su parte, el artículo 148.1.13ª, otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”.

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

Tomando como punto de partida unos preceptos

constitucionales tan amplios, los Estatutos de Autonomía recogen, en su totalidad, competencias sobre Cajas de Ahorros que, si se realiza un análisis pormenorizado de su contenido, pueden agruparse del siguiente modo:

a) Los Estatutos que recogen la competencia exclusiva en Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, y la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución de la ordenación del crédito, banca y seguros (Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia). En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia se ha transferido a la misma por Ley Orgánica la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

b) Los Estatutos que recogen la competencia exclusiva sobre Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, y se hace referencia a la ejecución de la legislación del Estado en materia de crédito, banca y seguros (Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid y La Rioja).

c) Los Estatutos que recogen la competencia exclusiva sobre Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, y que no hacen referencia a la capacidad de desarrollo legislativo y ejecución sobre la ordenación del crédito, banca y seguros (Murcia).

Sin perjuicio de su variedad, puede afirmarse que en esencia se dan dos niveles de competencias:

- Las competencias exclusivas sobre Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial.
- Las competencias de desarrollo y ejecución sobre la ordenación del crédito, banca y seguros.

El ejercicio de las competencias exclusivas deberá efectuarse de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria



del Estado; sin embargo, como toda remisión competencial en términos genéricos y amplios, ha dado lugar a una conflictividad, que a la postre ha servido para que el Tribunal Constitucional delimite las fronteras competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas.

## 2. Las primeras regulaciones

### A) *Los Decretos catalanes 145/1980 y 303/1980*

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

- Se establecen como competencias autonómicas la creación y fusión de Cajas, expansión, órganos de gobierno, computabilidad en coeficientes, riesgos del activo, obra benéfico-social, inspección y publicidad.
- Se salvan las competencias estatales de establecer las bases y ordenación de la actividad económica general y política monetaria del Estado, concretando las del Banco de España en emisión de determinados informes e inspección.

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

Para completar el anterior Decreto y solucionar problemas como los citados, aparece muy poco tiempo después el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, muy similar en su estructura al anterior, aunque desa-

rollando más el tema de coeficientes. Elimina, asimismo, la referencia a Cajas que desarrollen en Cataluña la mayor parte de sus actividades sociales y consagra el “criterio de la sede social”, es decir, que sus competencias se limitan a las Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma.

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

### B) *El Decreto vasco 45/1981*

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

Consecuencia, tal vez, de esta elaboración más completa, fue que el texto se impugnara por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, lo que, unido al conflicto de competencia planteado por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2869/1980, sobre el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros, permitió al Tribunal dictar su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, sobre Cajas de Ahorros, marco de referencia obligada al tratar de cualquier tema afectado por la distribución de competencias Estado/Comunidades Autónomas sobre el sistema financiero como lo son, asimismo, sus posteriores Sentencias cuya doctrina se sintetiza seguidamente.

## 3. Síntesis de la jurisprudencia constitucional en materia de Cajas de Ahorros

Se recogen a continuación algunos de los criterios más relevantes que, en relación con estas Entidades, ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional.

### A) *Bases*

— 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 dis-



funcionales, integrarían lo que pudiéramos denominar constitución económica. *STC 1/1982*.

— 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. 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. *STC 1/1982*.

— Las bases, que pueden estar contenidas en leyes o disposiciones de rango inferior, sean pre o post-constitucionales, resultan de aplicación a todo el territorio nacional. *STC 1/1982*.

— 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 estén atribuidas por su Estatuto. *STC 1/1982*.

— 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. *STC 135/1992*.

— 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 eco-

nómica 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. *STC 178/1992*.

— 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. *STC 49/1988*.

— 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. *STC 1/1982*.

— 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. *STC 49/1988*.

— 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. *STC 49/1988*.

— 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. *STC 1/1982*.

## B) Naturaleza de las Cajas de Ahorros

— Las Cajas, sea cual sea su origen, son entes de carácter social. *STC 49/1988*.

— Pero no obstante la inicial configuración de las Cajas de Ahorros 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 apa-