

**STC 49/1988, de 22 de marzo (Pleno)**

**Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 990, 991 y 1007/1985 (RI-71).**

Ponente: Magistrado don Angel Latorre Segura.  
(*B. O. E.* de 13 de abril de 1988).

**Constitución:** Art. 9.2 (Participación).  
Art. 24 (Fundación).  
Art. 38 (Libertad de empresa).  
Art. 129.2 (Participación en la empresa).  
Art. 149.1.8.  
Art. 149.1.11 (Ordenación del crédito).  
Art. 149.3 (Prevalencia del derecho estatal).

## COMENTARIO

### I. Acto impugnado

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, don José María Ruiz Gallardón, Comisionado por 54 Diputados y por la Junta de Galicia, contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro.

### II. Decisión del Tribunal Constitucional

Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, 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 adicional 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 indica 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 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 131, y las Disposiciones transitorias cuarta y quinta.

*Hay un voto particular que formula el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León.*

### III. Jurisprudencia

La 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 ha sido interpuesto por don José María Ruiz Gallardón en calidad de Comisionado de 54 Diputados, y los otros dos 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 resumir lo relativo al primero de los recursos.

1. El recurso se articula en seis motivos. El primero se basa en la supuesta inconstitucionalidad de la Ley por 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 exclusivas. Se dibujaría un sistema de competencias compartidas en el cual, 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. Matizada, se reitera a lo largo de los tres recursos objeto de la presente Sentencia y 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 del TC 1/1982, de 28 de enero, en cuyo fundamento jurídico tercero se lee 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 consideran esta afirmación como una simple *obiter dictum* que no puede estimarse propiamente como doctrina constitucional. Pero esta última opinión no es aceptada por el TC, 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. No es, pues, indiferente a la realización de ésta la forma en que aquéllos 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 por que en la organización de las Cajas esté presente la pluralidad de intereses públicos a las que atiendan. 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, en la actualidad, las Cajas son fundamentalmente entidades de crédito [2].

2. 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 de la Constitución, al no respetar el contenido esencial del derecho de fundación. Entre los elementos de ese contenido esencial se cuenta el derecho no sólo a crear fundaciones, sino del fundador o fundadores a establecer su organización dentro del marco que fijan las leyes. No niegan los recurrentes que la Ley pueda prever determinadas medidas sobre organización de las Cajas en garantía del tráfico, de los derechos del beneficiario 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 se ejerce y se expresa principalmente por medio 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.

Para el TC, la transformación sufrida por las Cajas no permite considerarlas hoy como fundaciones en el sentido que la doctrina y el artículo 34 de la Constitución dan a este concepto. 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, 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 artículo 34 de la Constitución.

De lo expuesto deduce el TC que no cabe aceptar la tesis de los recurrentes, según la cual del derecho de fundación reconocido en el artículo 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 en 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 [4 a 10].

3. El tercer motivo de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes se basa en la supuesta vulneración por la Ley impugnada del artículo 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 del 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 [11].

4. Como cuarto motivo de impugnación aducen los recurrentes la supuesta violación por la ley impugnada de la libertad de empresa reconocida en el artículo 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 sostienen que el contenido esencial de la libertad de empresa comprende la autonomía organizativa. Señala el TC 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 Ahorros no es posible que las to-

men 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.

5. Otro motivo de inconstitucionalidad que aducen los recurrentes se refiere a preceptos concretos de la Ley impugnada y no a su totalidad. El quinto motivo acusa de inconstitucionalidad el artículo 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 artículo 129 en relación 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 artículos 27.5, 27.7, 105.a), 129.2] y nada hay que oponer a que se extiendan 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 impugnado los criterios generales de participación que se deducen de la Constitución y, en particular, el artículo 129.2, relativo a las formas de participación en la empresa, y el 9.3, en cuanto supone una medida arbitraria e irrazonable. Los mismos 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. Para el TC, 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.

Particular hincapié hacen los recurrentes en la alegada inconstitucionalidad del artículo 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. Según el TC, 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 artículo 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 artículo 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 artículo 14 de la Norma suprema. A ello hay que añadir que, cuando 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 ar-

título 9.2 de la Constitución, participación íntimamente ligada al pluralismo político consagrado como uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 1 de la Norma suprema.

6. El TC consideró inconstitucional el apartado 22 del número 1 de la Disposición adicional, por cuanto confiere al Estado competencias sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde aquéllas tengan su domicilio social. Estas actividades están sometidas a la competencia de la Comunidad en que se realicen, conforme a las normas que en cada caso configuren esa competencia. Por las mismas razones debe considerarse inconstitucional el inciso «con domicilio social» en el número dos de la Disposición adicional aquí examinada. Sin embargo, el Estado puede dictar normas básicas que en esos casos aseguren la buena ordenación del crédito en todo el territorio nacional [30].

7. El número dos de la 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. Según el TC, no es 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 la Comunidad, sino de 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 [33].

8. El párrafo segundo de la Disposición final quinta 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 resulte 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 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 cualquier 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. Por ello, este párrafo es calificado de inconstitucional por el TC [34].

#### 9. *Voto particular de don Luis Díez-Picazo y Ponce de León.*

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 regirla, 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 las Cajas de Ahorro que antes eran de carácter privado, por la vía del señalamiento de la formación de sus órganos de gestión.

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 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.

El artículo 38 de la Constitución garantiza la libertad de empresa, cualesquiera que sean las características de ésta y lo mismo si tienen o no finalidad de lucro. 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, a las Cajas de Ahorro de origen privado se les puede reconocer el carácter de empresa privada.

Tampoco están bien resueltos los problemas relacionados con el artículo 34 de la Constitución, referidos a las Cajas de ahorro que fueran de origen fundacional. La tesis de la Sentencia (fundamento jurídico sexto) es que la transformación sufrida por las Cajas no permite considerarlas hoy como fundaciones en el sentido que la doctrina generalmente admitida, y con el artículo 34 de la Constitución da a este concepto. Esta tesis es difícil de compartir, según el autor del voto particular, puesto que las Cajas de Ahorro que hubieren 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 confunde la naturaleza y la estructura de la entidad como persona jurídica y la actividad a que ésta se dedica. Las actividades a que la empresa se dedique no modifican su estructura como personas jurídicas.

Tampoco se comparte 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.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 990, 991 y 1007/1985, 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 Cornide-Quiroga, contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas so-

bre Organos 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 número 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 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 Organos Rectores de las Cajas de Ahorro. En este escrito comienza el Abogado de la Generalidad de Cataluña por formular algunas consideraciones genera-

les. 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 raíz 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 (EAC) y 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 Organos 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 normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, entre los que se encuentran las Cajas de Ahorros; 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 Organos 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 tercero, 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 interna 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 (arts. 149.11 de la Constitución y 10.1 del EAC) 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 artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (art. 12.1.5 EAC). Esta diferencia de dicción 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 guarda una relación instrumental con la «actividad económica general» y con la «política monetaria» aludidos igualmente en la Constitución y en el EAC. 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 Gene-

ralidad 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 de las Cajas.

3. Da por sentado 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 política monetaria del Estado como las causas de cese de los consejeros generales (art. 10) o la posibilidad de remover de su cargo al Directo 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 EAC. 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 (RI número 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 competente del Estado de 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 in-

corporación 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 de 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 otras, 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 artículo 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 artículo 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 el 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 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, financiera 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 adjudicándose competencias de ejecución, desconociendo diversos preceptos de la Constitución (art. 149.1.11 y 13) y del EAC (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, 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 artículo 12.1.6 en relación con el 25 del EAC, 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 realizarán el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España «en las actividades de las Cajas de Ahorro realizadas fuera del ámbito 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 imposibilidades 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 sustrae 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 EAC 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 prolijas 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 de 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 autónomas 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 los 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 EAC). 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 cifrar 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 escindible 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 artículo 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, nullos 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 como 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 54 Diputados (Rec. número 991/85) y por la Junta de Galicia (Rec. número 1007/85), 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 haya 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 artículo 149.1 de la Constitución es limitado, ya que deberá reducirse a la formalización de los principios o criterios bási-

cos 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 las competencia estatal en la materia de acuerdo con el artículo 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 de 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 establece, 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 re-

glamentario 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 artículo 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 la 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 artículo 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 1849, 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 catalana 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 artículo 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 se persiguen. Se cita a este respecto la Sentencia del Tri-

bunal Supremo de 10 de marzo de 1982. Aunque el artículo 34 de la Constitución reconoce el derecho de fundación «con arreglo a la ley» la *interpositio legislatoris* prevista lo 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 artículo 34 hace a los apartados 2 y 4 del artículo 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 mueve la autonomía de la fundación.

26. Los recurrentes abordan seguidamente en su escrito el tercer motivo de impugnación, consistente en la violación del artículo 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 artículo 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 existen 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 ar-

tículo 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), y 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 las Cajas. 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 el Ayuntamiento. El reparto de pue-

tos 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, algunas 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 ostenten 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 192.2, 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 (art. 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 a 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 fijado 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

artículo 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 artículo 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 192.2 de la Constitución o, alternativamente, se declaren inconstitucionales y por tanto nulos los artículos 2.3 a), Disposición adicional

segunda y las 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 pudiera 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 1007/85, 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 Junta de Galicia (Consejería de la Presidencia), por el cual, en nombre y representación de dicha Junta, 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 procedan por conexión.

33. Según el representante de la Junta 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 ha 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 sociocultural 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 Junta 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 Junta 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 Junta 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 autónómico, la norma autónómica 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 Junta 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 Junta 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 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 tiene 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 (art. 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 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro gallegas, el representante de la Junta 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 artículo 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 funcionar 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 (art. 3.1 *in fine*), provoca «un total y absoluto despojo de las competencias comunitarias». El representante de la Junta impugna seguidamente el artículo 12 de la Ley estatal, al que reprocha descender a detalles pro-

pios 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 la organización interna y sin la categoría de bases, que se ha expuesto el tratar de la Asamblea General.

38. El representante de la Junta 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 artículo 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 Junta, 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 Junta 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 1007/85. Anteriormente, el Presidente del Congreso y el Presidente de Senado dirigieron comunicaciones al del Tribunal Constitucional en relación con el recurso 1007/85, 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 artículo 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 configura-

ción 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 accesoria 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 artículo 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 compensa 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 principio 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 difiera 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 catalanas 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 asociativo 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 entendiesen 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 funcional 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 fuera 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, basado 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 desvirtúe 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 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 el citado 192.2, 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 192.2 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 artículo 192.2, 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 beneficios 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 de 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 regirán por sus normas estatutarias». Dado que las Cajas tienen carácter benéfico las fundadas por la Iglesia han de regirse por sus estatutos, sin que pueda modificarse lo previsto en éstos por leyes del Estado. A la misma con-

clusión 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 referidas 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 regirá por los estatutos vigentes y no según estatutos pretéritos 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 eclesiásticas. 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 eclesiásticas ha de entender 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 Junta de Galicia. En cuanto 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 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 Junta. Desde el punto de vista competencial, el Estado puede imponer como legislación básica en algunos casos como en éste reglas uniformes y no sólo principio 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 Junta, 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 regla-

mentaria 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 EAC). 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 salvo la igualdad de derechos que les debe reconocer como vecinos.

48. Sigue diciendo el Letrado del Estado que los artículos 7 y 8, no impugnados por la Junta, 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 2 es impugnado sólo por la Junta. 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 Junta 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 Junta 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 existencia de funciones reservadas a dicho Ministerio y al Banco de España por incidencia de ámbitos competenciales estables (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 Junta 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 Junta 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 Junta 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, artículo 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 lo dicho respecto a este motivo. También la impugnación de la Disposición final cuarta reitera argumentos ya esputos 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 JURIDICOS

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 1007/85) 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 matizada, 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 ese 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 la 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 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 aquéllos 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 por que 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 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 por-

que 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 los 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 de que aquí interesa, la única consecuencia que ahora se deduce de esa afirmación en 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 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 art 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 se 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 pa-

rece 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 mínimos y unos máximos. Para analizar los argumentos de los recurrentes en este punto conviene examinar, en primer término, las premisas de que parte, 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 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 en 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 lo 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 ése 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 11/1985, 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, 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 1933), 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 que 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 beneficencia, pero junto a esa finalidad benéfica aparecen pronto caracteres que le dan una fisonomía propia, al ser al mismo tiempo entidades de crédito. Claramente no 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... presenta 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 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 admitida, y con ella el artículo 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 dispone 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 artículo 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 funciones. 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 artículo 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 circunstancias 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 pueden 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 encuadrar las Cajas en el sistema de personas jurídicas que establece nuestro Derecho. El razonamiento sería el siguiente: puesto que el artículo 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 fundadores 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 queridos por el fundador. Por otra parte, es cierto que una Caja puede crearse en la actualidad por negocio jurídico fundacional. Así se desprende 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 números 873/85 y 913/85) no sólo afirman de manera expresa su naturaleza fundacional (artículos 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 (artículos 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 1838/1975, de 3 de julio, artículo 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 artículo 34 de la Norma suprema. Lo que se cree 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 artículo 34 de la Constitución resultaría el derecho de las Cajas para dotarse de su propia organización o incluso del fundador o fundadores para imponerles lo 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 preceptos distintos sobre las Cajas de Ahorro. Aunque sobre este punto habrá ocasión de volver más adelante, debe 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 artículo 149.2 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 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 ha legislado sobre ambas materias lo ha hecho en leyes dis-

tintas y aduciendo expresamente los distintos títulos. Así Cataluña, en las Leyes 1/1982, de 3 de marzo, sobre fundaciones, y 15/1986, de julio, sobre Cajas, y Galicia, en las Leyes 7/1983, de 22 de junio, y 7/1985, de 17 de junio, 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 artículo 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 artículo 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 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 parece coherente que la adopten quienes no asumen ese riesgo. No resulta por ello contrario al precepto constitucional invocado por 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 so-

ciudad 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 artículo 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 artículo 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 artículos 25.5, 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 la 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 impugnado los criterios generales de participación que se deducen de la Constitución, y en particular, el artículo 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 importante 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 en 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 considera arbitrario el a su entender excesivo peso que se da a esa representación. Sin embargo, entrar en un

enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible 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 artículo 2.3, párrafo segundo, de la Ley impugnada. Dice ese precepto que en el caso de la 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 artículo 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 artículo 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 artículo 14 de la Norma suprema. A ello hay que añadir que, en cuanto los Ayuntamientos no 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 artículo 9.2 de la Constitución, participación íntimamente ligada al pluralismo político consagrado como uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 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 artículo 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 artículo 96.1 de la Constitución. La Disposición impugnada establece que en 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 go-

bierno se regirán 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 «BOE» de 15 de diciembre del mismo año. En su opinión, al suponer tal precepto una infracción de un convenio internacional, vulnera el artículo 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, en 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 artículo 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 aun 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 artículo 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 las Juntas 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 28 de enero, y basta con lo dicho en el fundamento jurídico segundo 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 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 o el sistema de designación de sus componentes, incluso la previsión 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. 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 (arts. 12.1.6 EAC y art. 30.5 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 conclusión 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 ordenamiento 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 talmente 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 artículo 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 en el legislador estatal ha considerado que deben estar presentes en ellas. 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. 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 artículo 1 de la LORCA es una norma básica.

18. El artículo 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 sin-

tetizarse 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 concepto 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 artículo 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 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 inconstitucio-

nal por las razones expuestas en el fundamento jurídico, por lo que no es necesario insistir aquí en el tema.

19. La Junta impugna el artículo 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 artículo 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 impugna sólo el apartado dos de este artículo 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 el artículo 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 artículo 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 artículo 2.3 de la Ley. El artículo 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 artículo 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, pueda 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 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 Constitución. No se ve, 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, ésta 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 Ge-

nerales) 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 éste 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 pueda reforzar esos quórum, siempre que respete los fijados en este precepto de la LORCA, que han de considerarse como mínimos y no como rígidamente 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 rígidamente 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 los 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 3.2, 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 fijan 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 cierra, 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 al 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 economía nacional conozca el nombre de los administrado-

res 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 culquen 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 de 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 de 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 tiene 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 en 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, definiendo 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 contiene 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 esta 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 tenga 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 (art. 149.11 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 comprende típicos actos de ejecución, mientras que la de disciplina, contra la 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 éste 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 criterios 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 irrenunciables. 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 aquéllas tengan su domicilio social. Estas actividades estarán sometidas a la competencia de la Comunidad en que se realicen, conforme

a las normas que en cada caso configuren esa competencia. Por las mismas razones debe considerarse inconstitucional el inciso «con domicilio social» en el número dos de la Disposición adicional aquí examinada. Podría pensarse que este sistema pueda 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 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. 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 hacerle 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 fuese 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 atribuya 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 conexión 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 Au-

tónomas 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 rectores 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 9.1 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 funciones 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 encuentran 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.

#### F A L L O

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

Ha decidido:

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón en nombre de 54 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 Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, 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 indican 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 núme-

ros tres y cuatro del artículo 31, y las Disposiciones transitorias cuarta y quinta.

2.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 22 de marzo de 1988.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Rubricado.—El Magistrado don Jesús Leguina votó y no pudo firmar.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Rubricado.

*Voto particular que formula el Excmo. Sr. D. Luis Díez Picazo y Ponce de León en los recursos números 990, 991 y 1007/87*

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 disentimiento 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, merecieron 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 las 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 de 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 he 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, entendiéndolo 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, cualesquiera 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 (p. ej., la imposición de formas sociales a que la Sentencia se refiere) y otra cosa distinta, como señalé 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 considerarlas hoy como fundaciones en el sentido que la doctrina generalmente admitida, 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 benéfi-

co-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 función se nutra con fondos distintos de los inicialmente aportados por el fundador ni que unos sean cuantitativamente mayores que los otros (p. ej., 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 concediéndoseles además una cuota insignificante en relación con la abrumadora presencia municipal.

Madrid a 23 de marzo de 1988.—Firmado: Luis Díez-Picazo.—Rubricado.