

parcial (de las cláusulas del Convenio sobre ámbito personal de aplicación y de aquellas otras que incluyen a los actores, como a todo el grupo en similar situación) con efectos *erga omnes*, con relevancia para derechos o intereses que no son los propios de los accionistas y que éstos tampoco representan. Por otra parte, no supone para los recurrentes la imposibilidad de toda defensa, sino, por el contrario, permite una ulterior defensa plena de los accionantes con otro tipo de pretensión que sea adecuada a sus facultades de disposición. Realiza, pues, una interpretación y aplicación razonable de las complejas previsiones legales, a falta de opción expresa del legislador por el criterio contrario, y aun cabiendo otras tesis doctrinalmente defendibles y constitucionalmente admisibles. La seguida no es tampoco indebidamente restrictiva del derecho en juego; en tal sentido, se acomoda a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad semejantes a los expuestos antes sobre las normas legales en la materia.

De lo expuesto, se concluye que no ha existido la vulneración del art. 24.1 de la Constitución denunciada por lo que el recurso de amparo debe desestimarse.

**8961** Pleno. Recursos de inconstitucionalidad acumulados números 873 y 913/1985. Sentencia número 48/1988, de 22 de marzo.

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

#### I. ANTECEDENTES

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

2. Las alegaciones que sirven de fundamento al presente recurso son, en síntesis, las siguientes:

A) El Letrado del Estado no cuestiona la competencia de la Generalidad de Cataluña para regular las Cajas de Ahorro comprendidas en el ámbito de interés de la Comunidad, con sujeción a las bases estatales sobre la materia y al resto de las titularidades competenciales estatales que, constitucional y estatutariamente, delimitan aquella competencia autonómica, pero considera que dentro de dichas bases ha de incluirse, junto a otras normas estatales (así la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, o el Decreto 1838/1975, de 3 de julio,

#### FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de marzo de mil novecientos ochenta y ocho.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmados y rubricados.

que regula la creación de Cajas de Ahorro), la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), publicada inmediatamente después de la Ley catalana. Ello obliga, a su juicio, a plantear las siguientes cuestiones: a) la aplicabilidad de la Ley estatal 31/1985 al enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley catalana 15/1985; b) la delimitación del ámbito de la competencia autonómica y, en consecuencia, del ámbito de aplicación de la Ley impugnada, y c) el examen pormenorizado de los restantes preceptos impugnados, contrastando su contenido con las bases estatales sobre la materia.

B) Por lo que respecta a la primera cuestión, el Letrado del Estado sostiene, basándose en la jurisprudencia de este Tribunal, que la LORCA, aun cuando fue publicada con posterioridad a la Ley catalana impugnada —si bien la tramitación parlamentaria fue paralela—, al haber sido dictada en ejercicio de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.11 de la Constitución resulta relevante a efectos de decidir sobre la constitucionalidad de la norma autonómica, dada la indudable prevalencia de la legislación postconstitucional delimitadora de competencias y el carácter objetivo del recurso de inconstitucionalidad que, como ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal, obliga a atender al momento en que se realiza el examen jurisdiccional. Por ello —concluye—, la norma autonómica puede resultar incurso en invalidez por violación indirecta sobrevenida de la Constitución.

C) Efectuada la anterior precisión, analiza el Letrado del Estado el ámbito de aplicación de la Ley catalana 15/1985. A este respecto estima que deben diferenciarse dos aspectos: De un lado, el ámbito territorial de la competencia en materia de Cajas de Ahorro asumida por la Generalidad conforme al art. 12.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC); de otro, la eficacia extraterritorial de la normativa autonómica y, en particular, la competencia para dictar normas de conflicto relativas a la actividad y relaciones instrumentales de las personas jurídicas constituidas con sujeción a dicha normativa:

a) Por lo que se refiere al primer aspecto, manifiesta que debe partirse del carácter territorial de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, salvo precepto en contrario contenido en el bloque de la constitucionalidad, por lo que, a falta de norma específica delimitadora, ha de entenderse que las relaciones sujetas a la competencia autonómica son, única y exclusivamente, las que tengan lugar en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, entiende que corresponde al Estado, como elemento integrante de su competencia para dictar las bases de ordenación de las instituciones de crédito, la fijación de los puntos de conexión que permitan una racional articulación de las diferentes ordenaciones de desarrollo dictadas por cada una de las Comunidades con competencia en esta materia. De ello se deduce que la definición legal autonómica del ámbito de aplicación de su competencia no podrá diferir de la que la legislación estatal preconstitucional o, con mayor razón, la postconstitucional haya determinado, y, a falta de tal determinación —lo que no ocurre en el presente caso—, la provisional delimitación autonómica no podrá exceptuar, ya que ello corresponde a las normas contenidas en el bloque de constitucionalidad, la regla general de la territorialidad de las relaciones sometidas a la competencia autonómica.

Basándose en las anteriores consideraciones, el Letrado del Estado entra a enjuiciar la constitucionalidad de la Ley impugnada. Para ello examina las previsiones de la disposición final quinta de la LORCA, que tiene como concreto objetivo regular la delimitación de las competencias autonómicas frente a la estatal, desde un

doble punto de vista: 1.º, la delimitación competencial contenida en ella no contraviene ningún precepto, constitucional o estatutario, que, como integrante del bloque de la constitucionalidad, imponga una delimitación competencial diferente, y 2.º, dicha delimitación resulta contravenida por la Ley autonómica, por lo que los correspondientes preceptos han de invalidarse por «inconstitucionalidad indirecta sobrevenida».

En cuanto al primer extremo, el Letrado del Estado precisa que no es aplicable a las Cajas de Ahorro la norma contenida en el art. 9.24 del EAC, que se refiere a entidades de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial o similares, con independencia de su naturaleza fundacional o asociativa. En su opinión, lo que importa, a efectos de la distribución competencial, no es la naturaleza jurídica estructural de las Cajas de Ahorro, sino su dimensión como instituciones financieras integrantes del sistema crediticio, por lo que no cabe aplicar el criterio específico contenido en dicho precepto estatutario.

El Letrado del Estado enjuicia, pues, los apartados 1 y 3 del artículo 1 de la Ley catalana impugnada tomando como parámetro la mencionada disposición final quinta de la LORCA, lo que le lleva a sostener su inconstitucionalidad, dado que la norma autonómica establece el criterio del domicilio como único y exclusivo punto de conexión, desviándose del criterio de la territorialidad y de lo preceptuado en la LORCA.

También, a su juicio, resulta inconstitucional el art. 9.1 de dicha Ley, pues, sin perjuicio de la eventual utilización del Registro de Cajas de Ahorro de Cataluña como mecanismo de coordinación, no puede excluirse —señala— la denominación de «caja de ahorro» o «monte de piedad» para entidades de esta naturaleza que, aunque domiciliadas en Cataluña, no se hallan incluidas en la competencia autonómica conforme a la disposición final quinta de la LORCA. A este respecto añade que es preciso tener también en cuenta la Directiva 77/780 de la CEE, incorporada al ordenamiento interno y aun al bloque de la constitucionalidad por el Tratado de Adhesión, según la cual las entidades de crédito podrán utilizar en el territorio de la Comunidad la misma denominación que la que utilizan en el Estado miembro de su domicilio social, no obstante las disposiciones relativas al uso de las palabras «banco», «caja de ahorros» u otras denominaciones similares existentes en el Estado miembro de acogida, lo que supone la inaplicabilidad del art. 9.1 de la Ley catalana a las sucursales de Cajas de Ahorro establecidas en Cataluña, pero con sede social en algún Estado miembro de la CEE.

Finalmente, estima el Letrado del Estado que los arts. 10 y 56 de la Ley impugnada resultan inconstitucionales por referirse exclusivamente al domicilio de las Cajas como criterio determinante del ámbito de aplicación de las competencias de la Generalidad reguladas por ellas, frente a los criterios establecidos en la disposición final quinta y en la disposición adicional primera de la LORCA.

b) En relación con el régimen aplicable a las actividades desarrolladas y las relaciones jurídicas establecidas fuera del ámbito territorial de Cataluña por Cajas de Ahorro domiciliadas en dicha Comunidad Autónoma, considera el Letrado del Estado que la distinción entre actividades típicas y actividades y relaciones instrumentales ha de realizarse atendiendo al conjunto de funciones propias de las Cajas como entidades de crédito. A este respecto, la LORCA delimita, en su disposición adicional primera, por referencia al ámbito territorial en que se desarrollen esas actividades típicas, las funciones de disciplina, inspección y sanción —a salvo en todo caso las titularidades estatales a que alude el número primero de la mencionada disposición—, quedando encomendadas dichas funciones al Banco de España en lo que respecta a las actividades de las Cajas de Ahorro realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en que se halle su domicilio social (disposición adicional primera, dos, de la LORCA). Pero ninguna disposición de esta Ley —añade— impide que, en lo que se refiere a las actividades y relaciones instrumentales, la Ley catalana tenga eficacia refleja extraterritorial en el sentido señalado por la STC 72/1983, por aplicación del art. 9.11, en relación con el art. 16, ambos del Código Civil, al registrarse en este aspecto por su estatuto personal y dar así lugar a la situación de extraterritorialidad a que alude el último inciso del art. 7.1 del EAC. Pero esta eficacia extraterritorial —insiste el Letrado del Estado— queda circunscrita a las actividades y relaciones instrumentales y no se extiende al ámbito material específico que les corresponde como entidades de crédito, ya que en cuanto tales están sujetas a las reglas contenidas en el art. 149.1.11 de la Constitución, y 12.6 del EAC.

D) El análisis de los restantes preceptos impugnados, efectuado por el Letrado del Estado, comienza con el examen de los relativos a la constitución, fusión y disolución de las Cajas de Ahorro. Partiendo de la STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º, que reconoce, como contenido integrante de las bases de ordenación del crédito, las normas reguladoras de la estructura, organización

interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, entre los que se incluyen las Cajas de Ahorro, examina el Letrado del Estado si los arts. 5, 6, 7, 10 y 11 de la Ley catalana 15/1985 respetan el contenido de las bases de ordenación resultantes del Decreto 1838/1975, de 3 de julio, y de los arts. 140 y siguientes del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929.

Con carácter general destaca que las citadas normas autonómicas omiten toda referencia a la legislación estatal básica aplicable, estableciendo un régimen jurídico que prescinde de tal legislación e invade el ámbito competencial reservado al Estado. Ello se pone de manifiesto —señala— en las siguientes consideraciones, derivadas del examen del contenido concreto de los preceptos impugnados:

a) El art. 5.2, al remitir a una futura determinación reglamentaria la dotación inicial mínima, vulnera expresamente el art. 4.1 del Decreto 1838/1975, de carácter básico, en cuanto garantiza una necesaria uniformidad al respecto en todo el territorio nacional.

b) El art. 5.3, al referir exclusivamente a la Ley catalana el cumplimiento, en su caso, de la voluntad fundacional, desconoce igualmente el conjunto de la legislación estatal básica aplicable.

c) Los núms. 1 y 5 del art. 6 establecen un sistema de nombramiento del Director general incompatible con lo dispuesto en el art. 26 de la LORCA.

d) El art. 7 prescinde de los requisitos de obligado cumplimiento previstos en los arts. 1 a 6 del Decreto 1838/1975 para la creación de las Cajas de Ahorro, algunos de los cuales [los previstos en las letras a) y b) del art. 2 del citado Decreto] coinciden con las condiciones exigidas en todo el ámbito de la C.E.E. por la Directiva 77/780 (arts. 3.2 y 4), siendo de destacar, asimismo, que el régimen obligatorio de inscripción impuesto en el art. 7.2 de la Ley catalana implica la supresión del elemento de discrecionalidad contenido en el art. 1 del mencionado Decreto, caracterizado como básico en la STC 1/1982 (fundamento jurídico 9.º) y que se corresponde con el criterio de apreciación de las necesidades económicas del mercado en la citada directiva y expresamente recogido para el período transitorio de la adhesión española en el art. 378 del Acta.

e) El régimen de fusión contemplado en el art. 10, sin entrar en la cuestión de la titularidad autonómica para la autorización, no puede reputarse constitucionalmente legítimo, por cuanto evade la preceptiva propuesta del Banco de España (art. 9 del Decreto 1838/1975), cuyas funciones en esta materia se integran en el contenido de la titularidad competencial básica del Estado.

f) Los núms. 1 y 2 del art. 11 excluyen la aplicación de los arts. 140 y siguientes del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, que contienen las bases estatales de necesaria observancia en la liquidación de las Cajas de Ahorro, exclusión que resulta corroborada por el tenor del núm. 4 del propio art. 11, que únicamente salva la aplicabilidad de las normas estatales reguladoras del Fondo de Garantía de Depósitos.

E) Por último, el Letrado del Estado entra a enjuiciar el resto de los preceptos autonómicos impugnados, tomando como parámetro las bases contenidas en la LORCA, en cuanto determinan los órganos de gobierno y la representación de intereses colectivos en los mismos. En relación con dicha representación, pone de manifiesto que las bases comprenden la determinación de los grupos y correspondientes porcentajes; que esta regulación básica, dirigida a establecer al respecto un común denominador normativo en todo el territorio nacional, admite un desarrollo normativo plural por las diversas Comunidades Autónomas con competencia estatutaria sobre Cajas de Ahorro; y que, aun sin carácter exhaustivo, la Disposición final cuarta señala los aspectos a que especialmente vendrá referida la potestad autonómica de desarrollo de las bases estatales.

De las anteriores consideraciones deduce que, al no respetar las bases contenidas en la LORCA, los preceptos impugnados de la Ley catalana resultan viciados de «inconstitucionalidad indirecta sobrevenida» por las concretas razones siguientes:

a) El art. 14.J d), por incluir al Director general entre los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, en contradicción con lo expresamente establecido en el art. 1 de la LORCA.

b) El art. 16 en su conjunto, por diferir de lo dispuesto en el art. 2 de la LORCA; específicamente el núm. 2 e) del mismo, por infringir el art. 2.3 c) de la LORCA, que sólo incluye la representación de instituciones de «interés social» como posible parte integrante de la representación de las entidades fundadoras que así lo decidan y no como grupo con representación propia e independiente; y también el núm. 3, por configurar un nuevo grupo (personas de prestigio singular), sin carácter representativo, desconociendo la determinación exhaustiva de los grupos de representación que el art. 2.3 de la LORCA efectúa.

c) El art. 17, en su conjunto, por cuanto modifica los porcentajes de representación establecidos en el art. 2.3 de la LORCA.

d) Los arts. 21.2 y 31.1, por contravenir el art. 9 de la LORCA al admitir la reelección de los consejeros generales sin límite temporal alguno.

e) El art. 22.1 f) y, en conexión con el mismo, el art. 23 c) y el inciso correspondiente del art. 24, al contemplar el cese de los consejeros generales por acuerdo de la Asamblea General, en contradicción con el art. 10 de la LORCA.

f) El núm. 1 del art. 28, por vulneración de los arts. 1. 13.1 y 19 de la LORCA, que configuran al Consejo de Administración como órgano de gobierno con sustantividad propia y funciones atribuidas *ex lege* o *ex estatuto* y no únicamente por delegación de la Asamblea, funciones que no resultan de la Ley catalana sino del conjunto del ordenamiento, incluida la normativa estatal básica; y los núms. 3 y 4, por contravención de lo dispuesto en el art. 14 de la LORCA sobre la composición del Consejo de Administración y nombramiento de los consejeros.

g) El art. 33, núms. 1 y 6, al no contener, frente a lo establecido en el art. 20.1 de la LORCA, la preceptiva designación de uno de los miembros del Consejo de Administración como Secretario y otorgar al Director general voto en dicho Consejo.

h) El art. 36.1, por vulnerar el art. 22.1 y 2 de la LORCA, en relación con el art. 2.3 de la misma.

i) El art. 38.2 y 3, por cuanto, frente a lo previsto en el art. 26 de la LORCA, somete la decisión relativa al nombramiento de Director general a una facultad de veto por la Generalidad, mermando con ello la autonomía de los órganos de gobierno de la entidad; restringe la facultad atribuida al Consejo de Administración; reduce la función del Banco de España (el cual constituye parte de la ordenación básica según la STC 1/1982) en la instrucción de expedientes disciplinarios, y remite la edad de jubilación a los Estatutos de cada Caja.

j) El art. 49, por infringir la regla básica del art. 31.3 de la LORCA, referente a la preceptiva representación de la Comunidad Autónoma en la Federación de Cajas de Ahorro de ámbito territorial.

k) Los arts. 57 y 58.1 d), porque, al determinar como ámbito subjetivo de la responsabilidad disciplinaria las personas que integran los órganos de gobierno de las Cajas, sin excepción alguna, y al contemplar como sanción la destitución de los órganos de gobierno, vulneran la ordenación estatal básica establecida en la LORCA (arts. 10, 18 y 22.3), congruente con el art. 158 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, el art. 18 de la O.M. de 30 de octubre de 1940 y el art. 1 del Real Decreto-ley 5/1978, de 6 de marzo, en relación con el Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, disposiciones que contemplan tan sólo la responsabilidad de los administradores y del Director general y no incluyen la hipótesis de destitución-sanción. A este respecto señala el Letrado del Estado que la inclusión del régimen de sanciones e infracciones entre las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 C.E.) viene dada por su directa incidencia en la unidad del sistema financiero, elemento esencial de la economía nacional, cuyas bases y coordinación en cuanto a la planificación general aparecen también reservadas en exclusiva al Estado por el art. 149.1.13 de la Constitución; todo lo cual —añade— reclama un denominador normativo común en cuanto a la determinación de infracciones y sanciones aplicables. Asimismo recuerda que, según han declarado las SSTC 1/1982 (fundamento jurídico 15) y 87/1985 (fundamento jurídico 8.º), la competencia autonómica para la apreciación de infracciones y la imposición de sanciones, así como para la determinación concreta de las mismas, aparece sometida a ciertos límites, entre los cuales ha de incluirse, cuando la competencia sobre la materia sustantiva está supeditada al respeto de las bases estatales, la no superación del ámbito personal de la responsabilidad disciplinaria que forma parte de aquellas bases.

l) A juicio del Letrado del Estado, cobra especialísima trascendencia la regulación de los arts. 60 y 61 de la Ley catalana, que atribuye a la Generalidad la facultad de suspender e intervenir los órganos de dirección y gobierno de las Cajas de Ahorro, aparentemente con carácter exclusivo, ya que únicamente se reserva al Banco de España la posibilidad de proponer aquella intervención o suspensión. Con ello —señala— se invade la competencia de ordenación estatal básica, no sólo por infracción de la Disposición adicional primera, uno, primero, de la LORCA, que atribuye al Estado en todo caso las funciones de disciplina, inspección y sanción en lo relativo a la solvencia y seguridad de las Cajas, sino también por la naturaleza básica de estas funciones. Aparte de estimar exorbitante la facultad que aquellos preceptos de la Ley catalana establecen al hacer posible la suspensión e intervención del órgano en que reside la voluntad suprema de la entidad (la Asamblea de gobierno) o del órgano de supervisión de aquella (la Comisión de Control), entiende que es claro, y que así se deduce de la STC 1/1982 (fundamento jurídico 12), que las cuestiones relacionadas con la solvencia y la seguridad de los intermediarios financieros pertenecen al ámbito estatal de competencias, y no sólo en lo que respecta a la regulación de las normas básicas de intervención, sino también en cuanto a las facultades de ejecución de dichas normas, como igualmente se deduce de la STC 57/1983 (fundamento jurídico 7.º). El respeto a la actual regulación estatal

sobre la materia (art. 19 de la O.M. de 30 de octubre de 1940 y especialmente el Real Decreto-ley 5/1978, de 6 de marzo) y a las competencias de ejecución atribuidas en ella al Banco de España ha de ser expresamente garantizado, pues se trata de cuestiones que afectan al sistema financiero en su conjunto e invaden un área de intereses supracomunitarios, lo que exige la reserva al Estado de su círculo jurídico completo: Legislación, desarrollo normativo y ejecución. Por otra parte —añade—, la Ley catalana hace expresa referencia en alguno de sus preceptos (arts. 11.4 y 58.4) al respeto a la legislación estatal sobre el Fondo de Garantía de Depósitos, mientras que omite toda mención en este sentido a uno de los aspectos fundamentales de aquella normativa, como es la intervención (Real Decreto-ley 5/1976, por remisión del Real Decreto-ley 18/1982, que regula dicho Fondo). Ello avala, a su juicio, la impresión de que el legislador catalán pretende que las Cajas de Ahorro sometidas a su ámbito competencial sigan estando bajo la cobertura del Fondo en cuanto a la garantía que éste ofrece a los depositantes y en cuanto a las ayudas para el saneamiento financiero de aquéllas, pero reservándose las facultades de intervención o administración directa, lo cual provocaría una descoordinación técnica de muy delicadas consecuencias.

En conclusión —señala el Letrado del Estado—, el art. 56 de la Ley catalana puede considerarse como un desarrollo del apartado dos de la disposición adicional primera de la LORCA, concretamente delimitado su ámbito de aplicación; pero, por lo que respecta a la suspensión e intervención, la competencia pertenece en su totalidad y con carácter exclusivo al Estado (disposición adicional primera, uno, primero), lo que comporta la íntegra inconstitucionalidad de los arts. 60 y 61 de la Ley catalana 15/1985.

m) En cuanto a las disposiciones transitorias primera, tercera, cuarta y quinta de la Ley catalana, su impugnación se funda en que contravienen manifiestamente lo preceptuado en la LORCA al alterar los plazos de adaptación establecidos en las disposiciones transitorias de esta última Ley, vulnerando también específicamente la transitoria quinta de aquélla la transitoria cuarta de la LORCA al establecer la permanencia en sus cargos del Presidente y el Secretario. A su vez, la transitoria segunda impugnada vulnera el art. 3.2 de la LORCA, en cuanto limita la posibilidad de representación de los fundadores tan sólo al caso de que tal derecho de representación les estuviera ya atribuido en los Estatutos vigentes al promulgarse la Ley catalana, lo que, además de constituir una transgresión de un precepto básico, supone una discriminación en contra de los fundadores de Cajas de Ahorro de Cataluña.

3. Por providencia de 16 de octubre de 1985, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Parlamento y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes; tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución, con la consiguiente suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, y publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. Por escritos presentados los días 2 y 4 de noviembre de 1985, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón Gorbs y Turbany, en representación de su Consejo Ejecutivo, y el Presidente del Parlamento de Cataluña, en nombre de éste, solicitan una prórroga del plazo para evacuar las respectivas alegaciones.

Por providencia de 6 de noviembre de 1985, se concede a ambas representaciones una prórroga de ocho días del mencionado plazo.

5. El 21 de noviembre de 1985, el referido Abogado de la Generalidad de Cataluña presenta su escrito de alegaciones, en el que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, basándose en los siguientes argumentos:

A) En primer lugar, denuncia que el objetivo del Gobierno del Estado, manifestado en el presente recurso y en las Leyes estatales 13/1985, de 25 de mayo, de intermediarios financieros, y 31/1985, de 2 de agosto (LORCA), es el de evitar cualquier pretendida regionalización de las Cajas de Ahorro e intentar captar hacia la esfera estatal el considerable volumen de depósitos que éstas administran, señalando que, si el presente recurso prosperase y aquellas Leyes estatales —ambas recurridas por la Generalidad de Cataluña— fuesen declaradas constitucionales, quedaría vacía de contenido la competencia exclusiva que, por ser las Cajas de Ahorro instituciones de profunda raigambre territorial, atribuye en esta materia a Cataluña, el art. 12.1.6 de su Estatuto de Autonomía, y, de manera semejante, el resto de los Estatutos a las respectivas Comunidades Autónomas.

Por otra parte, rechaza que una Ley como la LORCA, que regula minuciosamente la totalidad de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro, pueda ser tomada, según pretende el Letrado del Estado, como parámetro para el enjuiciamiento de la Ley catalana impugnada, ya que sobre aquella recaen graves sospechas de inconstitucionalidad al establecer una innecesaria, rigurosa y monolítica uniformidad en la organización interna de todas las Cajas, olvidando el pluralismo y variedad en que se cimenta nuestro orden constitucional y que la jurisprudencia de este Tribunal ha destacado en diversas ocasiones (Sentencias de 28 de julio y 16 de noviembre de 1981 y de 25 de octubre de 1983). Es cierto —reconoce— que la STC 1/1982, de 27 de enero, afirmó en sus fundamentos jurídicos que las bases de la ordenación del crédito «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorro», pero tal opinión no tiene, a su juicio, otro valor que el de una mera declaración incidental, cuya finalidad sería tan sólo no desvincular la organización de las Cajas de Ahorro del conjunto del sistema financiero. Si es indiscutible —arguye— que no pueden desgajarse de dicho sistema aquellos elementos de las citadas instituciones de los que depende su esencia y su posición entre los demás intermediarios financieros —esto es, su finalidad benéfico-social, su solvencia, su naturaleza institucional y no asociativa, su carácter de entidades privadas, así como la exigencia de que la sociedad a la que sirven participe en sus órganos de gobierno—, también lo es que las restantes materias concernientes a la organización interna de las Cajas de Ahorro, que no afectan a su naturaleza ni a su situación específica en el sistema financiero y que son las que casi en su totalidad contempla la citada LORCA, no corresponden a una ordenación básica, y así lo reconoció la propia representación estatal en el proceso en que recayó la expresada Sentencia constitucional (Apartado 4.º D de los Antecedentes de la misma).

En definitiva —concluye—, la Ley autonómica ahora recurrida, con absoluto respeto al mínimo común denominador que el concepto de bases lleva consigo y en virtud del principio de autonomía política que comporta el autogobierno de Cataluña, ejercita una opción política distinta a la que se plasma en la LORCA, que, teniendo en cuenta el rico y diversificado tejido social que caracteriza y da singularidad a la sociedad catalana, establece aquellas particularidades que más convienen a las Cajas de Ahorro de dicha Comunidad.

B) En cuanto a las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorro, comienza señalando que la demanda confunde, equiparándolas, dos competencias que constitucional y estatutariamente tienen un tratamiento distinto: La competencia sobre ordenación del crédito y la competencia sobre Cajas de Ahorro, y pone de relieve que lo que el art. 149.1.11 de la Constitución autoriza a atribuir únicamente al Estado son «las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros», mientras que el EAC, al igual que otros Estatutos de Autonomía, distingue entre la competencia de la Generalidad sobre ordenación del crédito, banca y seguros «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca» (art. 10.1.4), y la «competencia exclusiva» de la Generalidad sobre Cajas de Ahorro «de acuerdo con las bases de la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado ... en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución». Esa diferencia en el contenido de ambos preceptos estatutarios supone también, para el Abogado de la Generalidad, una diferencia en el alcance de ambas competencias, conforme a la STC de 8 de febrero de 1982.

Por otra parte, advierte que la expresión «bases de la ordenación del crédito» no abarca el fenómeno financiero en todas sus manifestaciones, sino tan sólo aquellas medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de un común denominador en lo económico, de tal modo que la ordenación del crédito guarda una relación instrumental con la «actividad económica general» y con la «política monetaria». Todo ello —señala— afecta a la actividad de las instituciones financieras contemplada desde la perspectiva de la necesaria unidad económica nacional; en cambio, han de quedar fuera de los aspectos básicos de la actividad de los distintos intermediarios financieros otros componentes del crédito que para nada inciden en los objetivos propios de la política económica general, y así los referidos a la organización interna, régimen jurídico y funcionamiento de las Cajas de Ahorro. Esta materia —precisa— no se vincula de manera directa con la citada ordenación del crédito, dirigida a otros aspectos de la actividad de los intermediarios financieros como son, fundamentalmente, las condiciones generales de sus operaciones, la fijación de coeficientes de fondos propios, la obligación de invertir en ciertos activos, la prohibición de algunas operaciones o la obligación de constituir

determinadas reservas. En estos casos, la limitación constitucional a la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas tiene su razón de ser en la necesidad de diseñar criterios comunes que sirvan de base para la planificación de la política monetaria y crediticia general o para garantizar la solvencia de los de los distintos intermediarios financieros, extremos todos ellos que afectan a la actividad económica general; motivación que desaparece cuando se trata de la regulación concreta de las instituciones, en este caso de las Cajas de Ahorro, salvo en aquellos contados aspectos de los que puede depender su «esencia» y su «posición» entre los distintos intermediarios financieros. Así, por ejemplo, no se percibe en qué puede afectar a la política monetaria, a la planificación o a la actividad económica general, el que las entidades financieras tengan precisamente una representación del 11 por 100 de los consejeros generales, ni por qué razón deban éstos ostentar precisamente esta denominación y no otra igualmente significativa.

De todo lo expuesto deduce el Abogado de la Generalidad que la misma ostenta una competencia exclusiva, calificable de cuasi-plena, en materia de organización, régimen y funcionamiento interno de las Cajas de Ahorro, a tenor de lo dispuesto en el art. 12.1.6 del EAC.

C) A continuación efectúa algunas precisiones sobre el alcance de las «bases» en la doctrina jurisprudencial, partiendo del reconocimiento de que el Estado dispone de competencia para dictar algunas reglas básicas a propósito de la organización de las Cajas de Ahorro, aunque limitadas a aquellos aspectos de los que dependa su esencia y posición. Así —señala—, las bases no son un instrumento de coordinación ni tienen como función lograr una « semejanza » en las actuaciones autonómicas, sino tan sólo establecer un mínimo normativo común, sin agotar la regulación de la materia ni impedir una diversidad de regulaciones o una acción de gobierno de cada Comunidad en función de una política propia. Por eso no le parece admisible que se reputen como básicas normas meramente procedimentales destinadas a regular el funcionamiento de unas instituciones —las Cajas de Ahorro—, cuando no inciden en las garantías formales del administrado frente a la Administración, ni en la seguridad o solvencia que el contexto legislativo o las exigencias de la economía general demandan para tales entidades. Tampoco cabe, a su juicio, identificar como básicas determinadas reglas relativas al ejercicio de competencias de mera ejecución, salvo en los casos muy concretos y singulares a que se ha referido este Tribunal. Por otra parte, señala que la utilización de medios de los que no se derive una adecuada conexión con los intereses generales confiados al Estado no puede originar una merma de competencias para las Comunidades Autónomas. Y, por último, destaca que es preciso tener en cuenta que la determinación de lo básico debe hacerse en virtud de preceptos tanto constitucionales como estatutarios; que las bases deben tener estabilidad, ya que con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales, por lo que quedan excluidos de su concepto los aspectos accesorios, puntuales, singulares, contingentes o variables; y que las leyes autonómicas no constituyen reglamentos de ejecución de las leyes de bases estatales, sino legislación dentro de los márgenes —necesariamente amplios— fijados por éstas.

D) Finalmente, en relación con los diferentes preceptos de la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña, impugnados por el Gobierno, el Abogado de la Generalidad hace las siguientes consideraciones:

a) Por lo que se refiere a la impugnación de los arts. 1.1 y 3; 9.1; 10 y 36, estima que, salvo en algún caso excepcional, las Cajas de Ahorro han de regirse en principio por su estatuto personal, o sea, el que resulte de su domicilio social, y no por el derecho territorial aplicable en el lugar en que se desarrolle su actividad. Si bien reconoce que el criterio de la territorialidad, como delimitador de las competencias estatales y comunitarias, aparece en repetidas ocasiones a lo largo de los textos constitucionales, señala que también es cierto, según la STC de 16 de noviembre de 1981, que la limitación territorial de la eficacia a las normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar que les esté vedado adoptar, en uso de las competencias que les son propias, decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La evidencia de que el criterio de la territorialidad por sí solo no delimita la titularidad competencial permite, a su juicio, afirmar que la atribución de competencias al Estado tiene su razón de ser, en algunos casos, en la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan ejercer determinadas potestades más allá de su territorio (por ejemplo, la inspección sobre las Cajas de Ahorro no radicadas en el mismo), con lo que difícilmente podrían alcanzarse las finalidades propias de las competencias *ratione materiae* de las que aquellas son titulares; dicha imposibilidad sería lo que determina y explica la intervención del Estado. Por ello —concluye— la mera circunstancia de que una actividad sobrepose el territorio de una Comunidad no es suficiente para legitimar la actuación del poder central, y mucho menos cuando

carece de título específico para ello, como sucede en el presente caso. La titularidad estatal vendría determinada en tales supuestos no por el elemento territorial sino por el elemento teleológico o finalista, esto es, teniendo en cuenta que puedan conseguirse o no con la sola intervención de las Comunidades Autónomas los objetivos que justifican sus competencias.

b) Respecto a los arts. 5, 6, 7, 10 y 11.1 y 2, recuerda el Abogado de la Generalidad que la demanda se basa en que dichos preceptos no respetan el contenido de las bases de ordenación contenidas, a juicio del Letrado del Estado, en el Real Decreto 1838/1975, de 3 de julio, y en los arts. 140 y siguientes del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929. Y pone de manifiesto, en primer lugar, que la Ley catalana alude tan sólo a la disolución voluntaria de Cajas de Ahorro, no a la disolución forzosa prevista también en el art. 140 del citado Real Decreto-ley, y que mientras que los arts. 141 y 142 de éste determinan las consecuencias contractuales, civiles y mercantiles de la liquidación, la Ley catalana no aborda estos temas, pues sus redactores han sido conscientes de que tal cuestión corresponde a la exclusiva competencia estatal y la mayor garantía de esta aceptación implícita es el silencio. En cuanto al Decreto 1838/1975, considerado también en la demanda como paradigma de las bases estatales, manifiesta que es una norma reglamentaria y que la Ley autonómica se remite, a su vez, a ulteriores normas reglamentarias, sin interferir por sí misma en lo que la demanda estima ser bases estatales. Por lo tanto entiende que el juicio de inconstitucionalidad deberá hacerse, en su caso, sobre el Reglamento anunciado por la Ley catalana o sobre los actos singulares de ejecución.

A continuación examina el Abogado de la Generalidad las tres concretas alegaciones contenidas en la demanda: La falta de una referencia explícita al Banco de España; la eliminación de la discrecionalidad en las decisiones que se atribuyen a los organismos de la Generalidad de Cataluña, y el incumplimiento sobrevenido de la LORCA.

Por lo que atañe al primero señala que, según el Decreto 1838/1975, el Banco de España cumple dos funciones: Tramitación de la solicitud y propuesta al Ministerio de Economía y Hacienda. En su opinión, si las competencias han sido asumidas por la Comunidad Autónoma, no resulta lógico que ésta encomiende tales funciones a Organismos del Estado. Por otra parte —añade—, la Ley catalana se limita a determinar cuál es la autoridad competente, en el ámbito autonómico, para aprobar la constitución o fusión de las Cajas de Ahorro y no entra a regular la tramitación de las solicitudes; será el Reglamento correspondiente el que regule esta materia y sobre él habrá de recaer el juicio acerca de la adaptación a las bases estatales.

En lo que respecta a la discrecionalidad, manifiesta que no constituye un valor absoluto y que la Ley catalana se atiene al principio de seguridad jurídica, remitiendo al Reglamento las condiciones generales para la aprobación de las solicitudes. Una vez más insiste en que será este Reglamento el que haya de contrastarse con las bases estatales. La alusión a las normas de la CEE resulta también, a su juicio, improcedente desde el punto de vista material y procesal, al no haber entrado en vigor el Tratado de Adhesión, ni ser el Tribunal Constitucional la jurisdicción ante la que corresponde plantear los conflictos con dicha normativa.

Examinando finalmente el argumento esgrimido en la demanda en relación con el art. 5.2 de la Ley catalana, fundado en la «necesaria uniformidad» que se persigue garantizar con el carácter básico de una normativa, pone de relieve que no es la uniformidad sino la unidad, compatible con diversas soluciones, la clave de bóveda de la Constitución. Frente a la crítica al citado precepto basada en que el art. 4.1 del Decreto 1838/1975, establece límites dotacionales mínimos para las nuevas Cajas de Ahorro con el fin de garantizar una mínima operatividad y solvencia de las Entidades de nueva creación, aduce que la Ley catalana remite esta cuestión al desarrollo reglamentario, y que no podría afirmarse la inconstitucionalidad de un Reglamento que fijara los mismos o superiores mínimos dotacionales que la norma estatal. Por eso considera que el recelo con que se contempla lo que en el futuro pueda establecer el Reglamento resulta en estos momentos extemporáneo.

c) En cuanto a los restantes preceptos de la Ley 15/1985, del Parlamento de Cataluña que, a juicio del representante del Estado, resultan inconstitucionales por vulnerar las «bases» contenidas en la LORCA, el Abogado de la Generalidad estima que dichas «bases» no pueden ser calificadas de tales, debido especialmente a su carácter excesivamente reglamentista que no permite opción alguna, y por ello no pueden ser utilizadas como parámetro para definir la constitucionalidad de la Ley catalana 15/1985.

Así —señala—, el art. 14.1 d), que, frente a lo dispuesto en el art. 1 de la LORCA, incluye al Director general entre los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, no resulta inconstitucional al no poder considerarse como básico el citado precepto estatal, ya que no incide negativamente sobre la solvencia de las Cajas o sobre las

condiciones esenciales que las caracterizan en el ámbito financiero. Y lo mismo cabe decir, a su juicio, del art. 16.2 e) y 3, que pretende integrar a personas de singular prestigio en las asambleas generales; del art. 17, que fija los porcentajes de representación de los diversos sectores en las mismas; del art. 19 b), cuya impugnación no aparece, por otra parte, fundada en la demanda; de los arts. 21.2 y 31.1, relativos a la reelección de consejeros generales y vocales del Consejo de Administración, ya que, si lo que se pretende es velar por un adecuado funcionamiento de los mecanismos electorales, lo que debe cuidarse son los procedimientos de elección, materia propia de los reglamentos; de los arts. 22.1 f), 23 c) e inciso correspondiente del art. 24, en cuanto regulan el cese de los consejeros generales; del art. 28.1, 3 y 4, referente al Consejo de Administración; del art. 33.1 y 6, sobre el Presidente, Director general y otros órganos de las Cajas; del art. 36.1, que establece la composición de la Comisión de Control; del art. 38.2 y 3, relativo al nombramiento y cese del Director general; y del art. 49, que alude a la participación de las Comunidades Autónomas en las Juntas de Gobierno de las Federaciones de Cajas de Ahorro. En definitiva, estima que todos los preceptos de la LORCA invocados de contrario como fundamento de la impugnación de los mencionados artículos de la Ley catalana no tienen el carácter de básicos, aunque así lo establezca la propia Ley estatal, por cuanto no guardan relación alguna con las bases generales de la economía, la ordenación del crédito o la solvencia de las Cajas de Ahorro.

d) Por lo que se refiere a la impugnación de los arts. 57 y 58.1 d) de la Ley 15/1985 del Parlamento de Cataluña, el representante de la Generalidad aduce que la regulación estatal tipificadora de las sanciones, supuestamente vulnerada por los citados preceptos, no sólo es altamente deficiente, sino casi inexistente, por lo que resulta prácticamente imposible discernir qué bases estatales definen la tipicidad de las infracciones, como lo demuestra la redacción del art. 156 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929. Por lo tanto no comprende que se impugne la Ley catalana cuando, con mayor acomodación a las normas constitucionales y en defecto de normas estatales que tipifiquen los hechos sujetos a sanción, realiza una enumeración tipificadora de éstos. Lo único —dice— que no contempla esta Ley autonómica es la responsabilidad de los administradores y del Director general en caso de insolvencia, concretamente en el caso de que la Caja de Ahorros haya de acogerse al Fondo de Garantía de Depósitos, materia regulada por los Decretos-leyes 5/1978 y 18/1982, pero ha de tenerse en cuenta que la Ley catalana hace referencia explícita a la competencia estatal en su art. 58.4. Por otra parte —añade—, la Comunidad Autónoma tiene competencia para definir los tipos sancionables, máxime cuando son concreción de lo dispuesto en el art. 156 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, en los términos establecidos por la STC 87/1985; y tampoco puede reprocharse a la Ley catalana que introduzca sanciones nuevas, cuando las que establece no son más gravosas que las contempladas en el citado art. 156, y en ningún caso dan lugar a la estatalización de las Cajas. Finalmente, por lo que se refiere a las facultades disciplinarias atribuidas al Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro, estima conveniente recordar que la legislación estatal atribuye al Banco de España funciones de propuesta al Ministerio de Hacienda en cuanto a las sanciones a imponer (art. 3 de la Ley 13/1971, de 29 de julio), así como facultades relativas a la suspensión temporal de órganos de administración y nombramiento de interventores en supuestos de insolvencia (art. 5 del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre), lo que contempla y salva el art. 58.4 de la Ley catalana. El Banco de España carece pues, en definitiva, de facultades sancionadoras; éstas corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda y, en la medida en que las competencias son asumidas por las respectivas Comunidades Autónomas, corresponden a los órganos que éstas determinen. No cabe olvidar —señala finalmente el Abogado de la Generalidad— que entre las funciones de ejecución atribuidas a la Comunidad Autónoma catalana por el art. 12.1 de su Estatuto se encuentran las sancionadoras; por lo tanto, el Banco de España puede dirigir sus propuestas de sanción a la Comunidad, que es la que debe adoptar las correspondientes decisiones, y sólo en defecto de éstas o cuando sean notoriamente inadecuadas a la política general del Estado puede intervenir el Ministerio de Hacienda, cuya competencia es de segundo grado en relación con las competencias exclusivas atribuidas a la Generalidad por el art. 12 del EAC.

e) En cuanto a los arts. 60 y 61, entiende la representación de la Generalidad que las medidas de suspensión de los órganos de gobierno y dirección de las Cajas de Ahorro así como las de intervención de las mismas, que dichos preceptos regulan, corresponden a la Generalidad, ya que son medidas de ejecución sobre las que tiene competencia a tenor del art. 10.1.4 del EAC. Además estima oportuno recordar que el art. 58.4 de la Ley impugnada deja a salvo, en materia sancionadora, lo dispuesto en la legislación del Estado sobre el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorro, por lo que resulta infundado sostener la intromisión de la

Generalidad en materias directamente vinculadas con la solvencia de las Cajas. A este respecto pone de relieve que no cabe confundir el supuesto de que alguna de éstas se encuentre en «situación difícil» (Real Decreto-ley de 6 de marzo de 1978), lo que legitima el ejercicio de las competencias estatales a las que hace expresa reserva el citado art. 58.4, con el supuesto de «grave irregularidad económica» a que se refiere el art. 60 de la Ley impugnada, porque esta última situación no implica necesariamente que resulte afectada la solvencia de la entidad.

f) Por último, a la impugnación de las disposiciones transitorias de la Ley catalana 15/1985 fundada en que contravienen las disposiciones transitorias de la Ley estatal 31/1985, responde que al ser estas normas de detalle, agotadoras de la totalidad de la materia, no pueden ser calificadas de básicas.

6. Por escrito que tiene entrada en el Registro General el 22 de noviembre de 1985, el Presidente del Parlamento de Cataluña formula, en nombre del mismo, las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar, manifiesta que la Generalidad posee competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorro, con arreglo a las bases de la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria del Estado (art. 12.6 del EAC), y no una mera competencia de desarrollo normativo; por ello, de acuerdo con la STC 5/1982, la legislación autonómica no tiene por qué desarrollar una norma estatal como la LORCA, sino que únicamente debe respetar aquellos preceptos que tengan el carácter de básicos en cuanto a la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, requisito que no reúne prácticamente ninguno de los preceptos de la mencionada Ley.

b) En segundo lugar, recuerda que, según la jurisprudencia constitucional (Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982), la noción de bases es una noción material y controlable por este Tribunal, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, de lo que se infiere que una Ley calificada de básica por las Cortes puede no serlo. Además, la fijación de las bases por el Estado no puede dejar vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad. Asimismo —añade—, de aquella jurisprudencia (STC 32/1981, de 28 de julio), se deduce que, cuando se trata de la composición y estructura de órganos de gobierno de entes, ya sean públicos o no, afectados por el nuevo reparto competencial derivado de la Constitución, difícilmente puede considerarse básica la legislación preconstitucional, inspirada en un principio de centralización contrario al de autonomía. Todas estas consideraciones se estiman oportunas porque el Letrado del Estado aduce como fundamento de sus pretensiones una serie de normas estatales de diferente rango y muchas de ellas preconstitucionales, sin examinar previamente si tales normas tienen o no el carácter de básicas.

c) En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley catalana y a la impugnación de sus arts. 1.1 y 3; 9.1; 10 y 56, rechaza las alegaciones del Letrado del Estado y sostiene que las cuestiones que dicha Ley regula —naturaleza y funciones, creación, fusión, liquidación y registro, órganos de gobierno, coeficientes de inversión y expansión, inspección e intervención de las Cajas de Ahorro— afectan o se refieren casi todas ellas a su estatuto personal, especialmente las relativas a los órganos rectores y, por lo tanto, no cabe aplicar el criterio de territorialidad. Sería ilógico —arguye— que el «status» de una caja de Ahorro pudiera ser objeto de dos regulaciones distintas. Aunque algunos actos puedan tener eficacia extraterritorial, ello no priva a las Comunidades Autónomas de sus competencias, según ha señalado la STC de 16 de noviembre de 1981, y, en aquellas materias que podría estimarse no están claramente incluidas en el «status» personal, la propia Ley catalana se ha encargado (art. 46, por ejemplo) de establecer en cada caso las medidas necesarias para evitar la invasión de competencias. Por otra parte —añade—, las disposiciones finales cuarta y quinta de la LORCA establecen un sistema de delimitación competencial que, además de no ser de aplicación a Cataluña por no poseer el carácter de norma básica, introducen una regulación muy imperfecta, ya que, si se limitan las competencias de las Comunidades Autónomas a las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en el ámbito de la Comunidad y sólo en lo que se refiere a las actividades realizadas dentro de ésta, surge el problema de determinar la normativa aplicable a las sucursales situadas fuera de su territorio. Y aún resulta más grave que el Estado asuma todas las competencias en el caso de una Caja de Ahorros que capte fuera del territorio de una Comunidad Autónoma más del 50 por 100 de sus depósitos, pues, si este volumen oscilara, podría ocurrir que cada cierto tiempo cambiara la legislación aplicable a dicha Caja. Finalmente pone de manifiesto que tanto el Decreto de la Generalidad 303/1980 como el Decreto vasco de 16 de marzo de 1981 utilizan el criterio exclusivo del domicilio social, sin que el Estado haya impugnado este particular, y que también el propio Estado lo ha utilizado en el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre. La LORCA —dice— ha modificado este criterio, pero las bases y ámbitos de aplicación de las competencias resultan de la Constitu-

ción y de los Estatutos de Autonomía, y no de la cambiante opinión del Gobierno central.

d) Por lo que se refiere a la constitución, disolución y fusión de las Cajas de Ahorro, después de destacar que la STC 1/1982, de 28 de enero, incluye como contenido integrante de las bases de ordenación del crédito las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, efectúa una serie de precisiones. En primer lugar —señala—, las Cajas de Ahorro no son únicamente intermediarios financieros; de aquí que la competencia autonómica no proceda del art. 10.4 del EAC, sino del 12.6. Por otra parte, tienen naturaleza fundacional —y el art. 9.24 del EAC otorga a la Generalidad competencia exclusiva sobre fundaciones— y desarrollan además una serie de actividades proyectadas sobre un ámbito inferior al de todo el Estado, lo cual contribuye a explicar la competencia autonómica sobre sus peculiaridades organizativas, ya que es la actividad y no la organización lo que puede tener efectos y repercusiones supracomunitarias. Como sea que las bases que deben respetarse en virtud de lo dispuesto en el art. 12.6 del EAC son las de la «actividad económica general» y las de la «política monetaria», no parece en principio, a juicio del Abogado de la Generalidad, que estas bases tengan que incidir en la estructura y aparato organizativo de las Cajas de Ahorro, y al respecto recuerda que en esta posición abunda el art. 31.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, norma integrante del bloque de la constitucionalidad, que atribuye en exclusiva a dicha Comunidad Autónoma la competencia sobre «organización, régimen y funcionamiento interno de las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial, Cajas de Ahorro y Cajas Rurales».

Mas para el caso de que, a pesar de todo, se siga sosteniendo que corresponde al Estado fijar las normas reguladoras básicas de la estructura, organización interna y funciones de las Cajas de Ahorro, insiste en la necesidad de diferenciar lo que es básico de lo que no lo es. Así —precisa— serán básicos aquellos elementos esenciales o denominadores comunes que hacen que las Cajas de Ahorro se distinguen de otros agentes similares y que deben respetarse en todo caso, so pena de desvirtuar su naturaleza. Por lo tanto serán básicos su carácter fundacional, su función social, su carencia de ánimo de lucro, su sometimiento a un protectorado público y el regirse por órganos colegiados en los que estén representados los distintos sectores implicados en su actividad; pero la concreción casuística, detallada y exhaustiva de estos denominadores comunes en modo alguno puede calificarse de base.

Desde este punto de vista, no considera básica la fijación cuantitativa del fondo de dotación mínimo, tal como viene expresada en el art. 4.1 del Decreto 1838/1975, y, por consiguiente, no estima admisible la pretensión de inconstitucionalidad del art. 5.2 de la Ley catalana impugnada. Tampoco estima inconstitucional el art. 5.3, respecto al cual no se precisa el precepto estatal presuntamente vulnerado, ni entiende que pueda pretenderse que dicho artículo infringe la legislación estatal básica al remitirse a lo dispuesto en la propia Ley recurrida, dado que el acatamiento de ésta supone también el de las bases.

Por lo que respecta al art. 6.1, pone de relieve que se refiere al nombramiento de un Director general del Patronato fundacional —cuestión que la normativa estatal no regula— y no del Director de la Caja de Ahorro, con independencia de que una norma procedimental reguladora de tal nombramiento nunca pudiera considerarse básica.

En cuanto al art. 7, al que el Letrado del Estado imputa la ausencia del principio de discrecionalidad en la autorización de la constitución de una Caja de Ahorro, alega que, aparte de que es característica del Estado de Derecho la delimitación de la discrecionalidad, el propio art. 7 permite denegar la inscripción «por notoria inadecuación o insuficiencia de la dotación fundacional para el objeto y fines de la institución», expresión en la que cabe un ancho margen de discrecionalidad. Si lo que se achaca a dicho artículo —precisa— es que en él falta la referencia a la intervención del Banco de España, no hay que olvidar que, según la citada STC 1/1982, las funciones del Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro son de información, disciplina e inspección, funciones que deja a salvo la cláusula del art. 56 de la Ley impugnada, y este mismo argumento ampara la constitucionalidad del art. 10, dado que la propuesta de autorización de fusiones no aparece incluida entre las facultades del Banco de España establecidas en la Ley 30/1980, al ser, en definitiva, la autorización competencia de la Comunidad Autónoma y no del Estado.

Por último, considera que el art. 11 no sería inconstitucional aunque contraviniera los arts. 140 y siguientes del Real Decreto-ley de 21 de septiembre de 1929, ya que estos preceptos no tienen carácter básico. Mas, aunque así fuera —añade—, no los contradice en absoluto, ya que lo único que dispone es que la disolución y liquidación voluntaria de las Cajas debe ser autorizada por el Gobierno de la Generalidad, competencia ésta que resulta incontrovertible, puesto que, si la Comunidad tiene una competencia

determinada, puede atribuirle al órgano que estime más conveniente.

e) En cuanto a los preceptos de la Ley catalana relativos a los órganos de gobierno, sanciones e intervención de las Cajas de Ahorro, recuerda que la impugnación parte del supuesto de que toda la LORCA, salvo los escasísimos párrafos que su disposición final cuarta exceptúa, tiene carácter básico. Sin embargo —arguye—, siendo el concepto de «bases» una noción material y no formal, no se comprende cómo puede sostenerse que sean básicas normas tan casuísticas y de detalle como aquellas de la LORCA en que se funda la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 15/1985 del Parlamento de Cataluña. Los preceptos de esta última —añade— regulan cuestiones que no son básicas, respetando las «bases de la ordenación de la economía general del Estado y de su política monetaria», por lo que no puede calificarse de inconstitucionales, y esta conclusión es predicable de los arts. 14.1 d), 16, 17, 21.2, 22.1 f), 28, 33.1 y 6, 36.1, 38.2 y 3, 49, 57 y 58.1 d), y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y quinta de la Ley catalana. En cuanto a los arts. 60 y 61 de esta Ley, destaca que se encuentran dentro del capítulo VIII, cuyo primer artículo incluye una cláusula de salvaguardia de las funciones del Banco de España, y que el propio art. 60 contempla la posibilidad de que el acuerdo de suspensión se produzca a propuesta del referido Banco. Admite que puede ser básico, en todo caso, determinar los supuestos en los que puedan tomarse las medidas de suspensión e intervención a que se refieren estos artículos, pero quién haya de tomarlas viene dado por el reparto competencial y, en su opinión, es claro que ello corresponde a la Generalidad, dada su competencia exclusiva sobre las Cajas de Ahorro.

Por todas estas razones solicita el Presidente del Parlamento de Cataluña la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

7. Por escrito que tiene entrada en el Registro General de este Tribunal el 19 de octubre de 1985, el Letrado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, formula recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1.1; 2.2; 3.2; 5; 6; 7; 8; 9.1; 10; 11.1; 19; 20 d) y e); 21; 22 d); 26.2 c) y e) y 3; 27; 28 c); 29 a); 30; 31.2 y 3; 32 f); 33 c); 34.2 y 4; 37.1; 38.2; 39.1; 40.1; 41.1; 42.5; 45.1 y 4; 47.2 y 3; 49; 50.1, y disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta, así como contra los demás artículos conexos con los anteriores, todos ellos de la Ley 7/1985, de 17 de julio, del Parlamento de Galicia, de Cajas de Ahorro gallegas, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución. Solicita el Letrado del Estado que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados y que se disponga su suspensión, así como la de las disposiciones y actos que se hubieran producido en ejecución de aquéllos.

8. Las alegaciones que sirven de fundamento al presente recurso son, en gran medida, una reproducción de las contenidas en el escrito por el que el Letrado del Estado, en representación del Gobierno, interpuso el recurso de inconstitucionalidad núm. 873/1985 frente a la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña, de Cajas de Ahorro.

Así, en cuanto al planteamiento del recurso y al ámbito de aplicación de la Ley gallega 7/1985, coinciden las alegaciones aducidas con las que sirvieron de fundamento a la impugnación de los correspondientes preceptos de la Ley catalana, tanto por lo que se refiere a las consideraciones de carácter general como a su concreción en relación con la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 1.1 y 1.2 y de los arts. 9.1 y 10.

También son idénticas las alegaciones relativas a la constitución, fusión y disolución de las cajas de Ahorro gallegas (arts. 6, 7, 8, 10 y 11.1); tan sólo en el presente recurso se añade la impugnación de los arts. 3.2 y 5. El primero, porque, al fijar el volumen de los excedentes líquidos dedicados a «estimular el ahorro y la realización de inversiones», no respeta las bases estatales en esta materia, según las cuales los excedentes han de destinarse, en su totalidad, a la formación de reservas y a la financiación de obras benéfico-sociales (art. 10 de la Ley 13/1985, en relación con el art. 22 del Real Decreto 2290/1977, y Real Decreto 502/1983). El art. 5, porque, al preceptuar que la documentación para la creación de nuevas Cajas de Ahorro ha de presentarse ante la Consejería de Economía y Hacienda, contraria lo dispuesto en la normativa básica vigente (art. 2 del Decreto 1838/1975), según la cual tal documentación ha de tramitarse «a través del Banco de España», siendo de destacar que esta intervención, según ha declarado el Tribunal Constitucional en su STC 1/1982, forma parte de la ordenación básica en la materia.

Del mismo modo, en su impugnación de los arts. 19, 20.1 d) y 21, el Letrado del Estado reproduce las alegaciones aducidas en el recurso 873/1985 en relación con el régimen disciplinario y sancionador, con la única diferencia de que en el presente caso las consideraciones que sirven de fundamento a la inconstitucionalidad del apartado d) del art. 20.1 se aplican también al apartado e), que prevé como sanción «la exclusión del Registro de Cajas de Ahorro gallegas».

También como ocurría en la impugnación de la Ley catalana, la inconstitucionalidad de diversos aspectos de la regulación de los órganos de gobierno —concreta en los arts. 22 d); 26.2 c) y e); 27; 31.2 y 40.1; 31.3; 32.1 f) y, en conexión, 33 c), y correspondiente inciso del 34.2; 37.1; 41.1; 42.5; 45.1; 47.2 y 3, y 50.1— se basa en la falta de adecuación de la misma a las correspondientes normas básicas contenidas en la LORCA, si bien, en el presente recurso, la inconstitucionalidad por dicha razón se extiende a los arts. 28 c); 29 a); 30; 34.2 y 4; 45.4 y 49 de la Ley gallega.

Así, el art. 28 c) es impugnado por vulnerar los arts. 4 y 7.2 de la LORCA, al asignar carácter potestativo a la elección de los representantes de los impositores mediante compromisarios y exigir que éstos reúnan las mismas condiciones que los Consejeros generales.

El art. 29 a), porque al especificar las infracciones graves se separa de lo establecido en el art. 8 A) de la LORCA.

El art. 30, por no respetar el contenido del art. 8, C), de la LORCA, al exceptuar la relación laboral, como causa de ineligibilidad de compromisarios y consejeros generales, no sólo en el caso de aquellos que ostenten la representación de los empleados, sino también «cuando aquella característica fuera anterior a su designación como consejero general».

El art. 34.2, por cuanto modifica el quórum de asistencia para la válida constitución de la Asamblea, sin distinguir, como hace el último párrafo del art. 12.1 de la LORCA, entre primera y segunda convocatoria, eludiendo además la exigencia del voto favorable de los dos tercios de los asistentes establecida en el art. 12.2 de la mencionada Ley para los supuestos que los apartados d) y e) del art. 33 de la Ley gallega contemplan.

El art. 34.4, por contravenir el art. 12.2, párrafo segundo, de la LORCA, al no otorgar voto de calidad a quien presida la reunión de la Asamblea General.

El art. 45.4, por vulnerar el art. 22.4 de la LORCA, según el cual el Director general sólo asistirá a las reuniones de la Comisión de control cuando ésta así lo requiera.

El art. 49, en fin, por cuanto contraviene el art. 31.1 de la LORCA, al imponer obligatoriamente la agrupación de las Cajas de Ahorro del respectivo ámbito territorial.

9. Por providencia de 30 de octubre de 1985, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de acuerdo con lo prescrito en el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y a la Junta de Galicia, a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes; tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución, con la consiguiente suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, y publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

10. Por escrito de 28 de noviembre de 1985, el Parlamento de Galicia, representado por su Presidente, se opone al recurso planteado por el Letrado del Estado y solicita de este Tribunal su desestimación, aduciendo la siguiente fundamentación jurídica:

A) Frente a las alegaciones del representante del Gobierno, fundadas en la vigencia y aplicación incondicionada de la Ley 31/1985, de 2 de agosto (LORCA), y en otras normas preconstitucionales legales y reglamentarias por él calificadas de básicas, la representación del Parlamento gallego estima necesario enjuiciar el contenido de la Ley Impugnada partiendo de la delimitación competencial que en materia de Cajas de Ahorro establece el bloque de la constitucionalidad, así como del principio de territorialidad y de la estructura fundacional de las Cajas.

B) Por lo que concierne a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia, entiende que, sobre la base de los arts. 149.1.11 y 13 de la Constitución y 30.1.1 del Estatuto de Autonomía gallego (EAG), es posible concluir que la competencia exclusiva de dicha Comunidad en materia de regulación de Cajas de Ahorro se extiende, aunque con distinta intensidad, a los tres aspectos siguientes:

a) El constitutivo —siempre que se respete la garantía institucional del derecho de fundación y la voluntad del fundador—, dada la estructura fundacional de las Cajas y las competencias asumidas por la Comunidad en el art. 27.26 de su Estatuto; b) El orgánico, en aquello que afecta a la organización y funcionamiento meramente internos de las Cajas y de acuerdo con los criterios generales y fundamentales exigidos por la unidad del orden económico, y c) El de su actividad institucional, dentro de los límites impuestos por el principio de unicidad y por la necesaria articulación, en materia económica, entre los intereses propios de la Comunidad y los generales de la Nación, reflejada estatutariamente en el hecho de no haber asumido la Comunidad gallega el desarrollo normativo de las bases en la ordenación del crédito, Banca y seguros.

C) En cuanto al principio de territorialidad y por lo que se refiere a las normas autonómicas relativas a la estructura y organización de las Cajas de Ahorro, no a su actividad crediticia, sostiene que el criterio de delimitación competencial debe ser el de su domicilio social, o su sede central, al figurar éste como uno de los elementos constitutivos de la escritura fundacional. En consecuencia y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 9.11 y 15 del Código Civil, las Cajas constituidas y con domicilio social en Galicia deben estar sometidas a las normas que dicte la Comunidad Autónoma.

A este respecto y frente a las alegaciones del Letrado del Estado, la representación del Parlamento gallego hace las siguientes consideraciones: 1.º Las Cajas de Ahorro son instituciones nacidas con una vocación territorial limitada; 2.º No cabe confundir la extraterritorialidad de la validez de las normas comunitarias con la posible eficacia extraterritorial de sus actividades, que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no es incompatible con el principio de territorialidad; 3.º Si como consecuencia de sus actividades crediticias o benéfico-sociales la institución trasciende de su territorio, el Estado habrá de dictar una norma de conflicto que permita someter a distintas regulaciones lo que constituye la actividad típica o instrumental; una norma de este tipo —señala— es la contenida en la disposición final quinta de la LORCA, si bien en ella se utiliza un criterio matemático —el de la captación por las Cajas de Ahorro fuera de su territorio de un volumen de depósitos superior al 50 por 100— de difícil instrumentación debido a la variación de los fondos de las entidades en expansión, y cuya aplicación implicaría siempre disfunciones en el funcionamiento de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y en su actividad crediticia, y 4.º El domicilio social como criterio para definir el ámbito de aplicación de la normativa autonómica sobre las Cajas viene utilizándose por el Estado y las Comunidades con toda normalidad sin que hasta el presente se haya puesto en tela de juicio su constitucionalidad (así el art. 1 del Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, y el art. 1 del Decreto 77/1983, de 21 de abril, de la Junta de Galicia).

Basándose en las consideraciones anteriores, la representación del Parlamento de Galicia concluye que no resultan inconstitucionales los arts. 1.1 y 22 de la Ley gallega 7/1985 por el hecho de que, para determinar el ámbito de aplicación de esta Ley, tomen como único y exclusivo punto de conexión el criterio del domicilio.

Asimismo sostiene, dentro de este mismo epígrafe, la constitucionalidad del art. 3.2 por un triple motivo: Porque la expresión «estimular el ahorro» tiene un sentido orientativo y no limitativo, constituyendo dicha función parte integrante de la actuación benéfico-social de las Cajas; porque la expresión «realización de inversiones y obras benéficas» se ajusta a lo previsto en el art. 1.2 del Real Decreto 502/1983, y porque el citado art. 3.2 contiene un párrafo *in fine* en el que expresamente se reserva al Estado las bases de la legislación sobre la materia.

D) Por lo que respecta a la estructura fundacional de las Cajas de Ahorro, la mencionada representación afirma que dichas Cajas son Entidades financieras de carácter social y naturaleza fundacional, como se deduce de la STC 18/1984, de 7 de febrero (fundamento jurídico 3.º), de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1982 o de la expresión contenida en el art. 2, apartado 3.º, de la LORCA; por ello entiende que su proceso de constitución debe ajustarse al derecho de fundación reconocido en el art. 34 de la Norma fundamental y en los arts. 35 y siguientes del Código Civil, así como a las normas autonómicas previstas en la Ley de Fundaciones de Interés Gallego, de 22 de junio de 1983, existiendo un claro paralelismo entre los preceptos impugnados (arts. 5 al 11) y los arts. 2 al 11 de aquella Ley.

En su opinión, todo el capítulo II de la Ley ahora recurrida se acomoda a la legislación vigente en su aspecto constitutivo, y —frente a la tesis mantenida por el Gobierno— no puede considerarse básica toda la legislación preconstitucional referente a la materia, ni inconstitucional toda norma autonómica que la modifique o no la reproduzca fielmente.

En cuanto a las concretas impugnaciones de los artículos comprendidos en el citado capítulo II, defiende su constitucionalidad por las siguientes razones:

a) El art. 5 tiene un contenido claramente orgánico y procedimental, ya que se limita a determinar el órgano de la Comunidad Autónoma competente para autorizar la creación de nuevas Cajas, ante el cual ha de presentarse la documentación. Supone —dice— la traslación del art. 2 del Decreto 1838/1975, de 3 de julio, sustituyendo el órgano central por el autonómico, sin menoscabo de la competencia del Banco de España, tal como se deduce de la expresión «con el cumplimiento previo de la normativa básica vigente».

b) El art. 6.1, d), se limita a señalar que la dotación inicial es uno de los elementos integrantes de la escritura fundacional. Es cierto que no hace referencia a la dotación mínima, pero, por una parte, no resulta evidente que su determinación por el Estado (art.

4.1 del Decreto 1838/1975) tenga carácter básico y, por otra, no parece propio de una buena técnica legislativa exigir a la Ley algo que por su naturaleza económica está sometido a revisiones.

c) El art. 6.2 se ajusta al contenido de lo dispuesto en el art. 4.2 de la Ley de Fundaciones de Interés Gallego y a las normas generales de Derecho común. En todo caso, su constitucionalidad resulta garantizada si la expresión «en la forma prevista por esta Ley» se interpreta en el sentido de «respetando el contenido previsto en el apartado 1.º del citado artículo y en la normativa básica vigente, tal como reitera el art. 5 recurrido».

d) El art. 7 se refiere al nombramiento de Director general en la etapa inicial de constitución de las Cajas de Ahorro, aspecto no regulado por la LORCA; y, en todo caso, prevé que el primer Consejo de Administración, una vez constituido, habrá de ratificar el nombramiento, lo que significa que a dicho Consejo le corresponde, como preceptúa el art. 26 de la mencionada Ley, la designación del Director general. Por otra parte, esta actuación inicial, que dentro de los actos de naturaleza fundacional responde al fin primordial de poner en marcha la entidad, se ajusta a la normativa en materia de fundaciones de interés gallego regulada por la Ley de 22 de junio de 1983.

e) El art. 8 no elimina totalmente la discrecionalidad en la autorización relativa a la constitución de una nueva Caja de Ahorros, pues también permite denegar dicha autorización «por notoria inadecuación o insuficiencia en la dotación fundacional al abjeto y a las finalidades de la institución», y no incumple los requisitos procedimentales previstos en los arts. 1 y 2 del Decreto 1838/1975, a los que se remite la Ley impugnada en el art. 5.

f) El art. 9.1 ha sido impugnado por fijar como criterio de aplicación de la Ley el domicilio, por lo que se dan por reproducidas las alegaciones hechas a este respecto.

g) El art. 10, aunque elude la preceptiva propuesta del Banco de España, no es inconstitucional, pues de la STC 1/1982 se deduce que las funciones básicas del Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro son las de información, disciplina e inspección, no la de propuesta de autorización en los supuestos de absorción y fusión.

h) El art. 11.1 es recurrido por estimar que excluye la aplicabilidad de los arts. 140 y siguientes del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, pero estos preceptos no pueden calificarse de básicos, unos por su falta de adecuación a la realidad actual y otros por su carácter detallista. En realidad, el artículo impugnado, al fijar el órgano competente en la Comunidad Autónoma para ejercer la función de ratificación, establece simplemente una norma de competencia orgánica exigida por la delimitación competencial derivada de la configuración del Estado.

E) El Letrado del Estado recurre los arts. 19, 20.1 d) y e) y 21, relativos al régimen sancionador, por entender que vulneran las normas básicas contenidas en la dispersa regulación preconstitucional relativa a esta materia y que, en especial, no respetan la delimitación de competencias contenida en la Disposición adicional primera de la Ley 31/1985, de 2 de agosto. Pero esta impugnación carece, para la representación del Parlamento gallego, de fundamentación: El art. 18 que encabeza el Capítulo IV de la Ley autonómica —señala— determina que el régimen sancionador se ejercerá «en el marco de las bases aprobadas por el Estado sobre ordenación del crédito y la banca... y sin perjuicio de las funciones que le correspondan al Banco de España», pero este expreso respeto a las bases no puede implicar, por extensión, un desapoderamiento de la competencia en cuanto a la legislación de desarrollo y a la ejecución, específicamente reconocida en el Estatuto de Autonomía y en la misma Disposición adicional primera, dos. Por otra parte —añade—, es de aplicación al presente caso la doctrina establecida en la STC 85/1985 (fundamento jurídico 8.º), según la cual la Comunidad Autónoma es titular de la referida potestad sancionadora por tener atribuida competencia en materia de Cajas de Ahorro (art. 30.1.5 del E.A.G.), ejercerla por vía legislativa y desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, modulando tipos y sanciones; así, el art. 19 desarrolla, especificándola, la cláusula general sancionadora del art. 156 del Estatuto de Cajas Generales de Ahorro Popular de 1933 y de la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1940, respetando también, en cuanto a las medidas cautelares, el art. 5 del Real Decreto-ley de 24 de septiembre de 1982; y, en lo concerniente a la imputación de responsabilidad, el mencionado artículo se ajusta a los principios generales del Derecho, distinguiendo entre la responsabilidad de la persona jurídica y la atribuida directamente a quienes forman parte de sus órganos de gobierno, sin que sea procedente citar el art. 158 del Real Decreto-ley de 24 de noviembre de 1929, que limita la responsabilidad al Director general, ya que la evolución de esta institución justifica su extensión a órganos y personas distintas. Del mismo modo, el art. 20.1 d) y e) está en sintonía con la Instrucción de Beneficiencia de 14 de marzo de 1879 y con el Reglamento de Fundaciones Culturales de 21 de junio de 1972, por lo que se refiere a la destitución de los órganos de gobierno de las Cajas, y con el

art. 2 del Real Decreto-ley de 6 de marzo de 1978 y el art. 5 del Real Decreto-ley de 24 de septiembre de 1982, en lo que respecta a la exclusión del Registro de Cajas de Ahorro. Y, por su parte, el art. 21 no hace sino trasplantar a la esfera autonómica facultades de suspensión e intervención que corresponden al Estado con carácter general (arts. 119 y 133 del mencionado Estatuto de 1933, art. 19 de la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1940 y art. 1 del Real Decreto-ley de 6 de marzo de 1978) y que ahora comparte con la Comunidad Autónoma en materia de Cajas de Ahorro.

F) La representación del Gobierno impugna determinados artículos de los Títulos II y III de la Ley del Parlamento de Galicia por entender que infringen lo dispuesto en la LORCA, norma que considera básica. Pero, a juicio de la representación del Parlamento autonómico, es evidente que la detallada y pormenorizada regulación contenida en la LORCA no puede considerarse básica de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ya que si así fuera quedaría completamente anulada la competencia sobre Cajas de Ahorro que a la Comunidad Autónoma gallega atribuye el art. 30 de su Estatuto, que es una competencia exclusiva y no sólo de desarrollo legislativo.

Así —precisa—, no puede considerarse inconstitucional el art. 22 d) de la Ley autonómica por el hecho de incluir al Director general entre los órganos de gobierno de las Cajas, extremo no previsto en el art. 1 de la LORCA, pues aquella Ley puede completar el esquema organizativo contenido en esta última. En cuanto al art. 26.2 c) de la Ley gallega, es cierto que extiende a las Corporaciones locales la representación en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro y no la circunscribe a las municipales, como hace la LORCA (art. 2.3), pero ello responde a un principio de racionalidad, economía y participación, en virtud del cual se estima conveniente no prescindir de la labor tradicional que las Diputaciones Provinciales han asumido en este campo, especialmente en Galicia. La incorporación a la Asamblea General de la representación de federaciones, asociaciones o corporaciones de diverso carácter y de personalidades de singular prestigio, contemplada en el art. 26.2 e), ap. 3.º, de la Ley impugnada, supone el respeto a un criterio tradicional y de pluralismo social que no afecta al denominado carácter básico del art. 2.3 de la LORCA, pues supone un desdoblamiento de la opción prevista en su apartado c).

También el art. 27 es plenamente constitucional a juicio de la representación del Parlamento gallego, pues estima que no pueden considerarse básicos los porcentajes de participación establecidos en el art. 3.2 de la LORCA, que no permiten opción alguna a la Comunidad Autónoma. Y tampoco entiende que pueda calificarse de básica, en relación con el art. 28 c) de la Ley impugnada, la totalidad de los arts. 4 y 7.2 de la LORCA, por lo que habría de considerarse constitucional tanto el carácter potestativo de la elección de los representantes de los impositores mediante compromisarios como el establecimiento de iguales requisitos para éstos que para los consejeros generales, lo que, por otra parte, se ajustaría a la normativa estatal entonces vigente (art. 3.1 del Real Decreto 2290/1977). Por análogas razones defiende la constitucionalidad de los arts. 29 a); 30; 31.2 y 3 y 40.1; 32.1 f) y por conexión el 33; 32.2; 34.4; 37.1; 38.2; 39.1; 41.1; 42.5; 45.4; 47.2 y 47.3, dado que, en su opinión, no puede atribuirse el carácter de básicos a los correlativos preceptos de la LORCA con los que contrastan, aparte de que algunos de dichos artículos —añade— no hacen sino desarrollar y completar la Ley estatal, suplir sus lagunas o deducir las consecuencias derivadas de los principios organizativos de la Ley gallega, entre los que se encuentra la calificación del Director general como órgano de gobierno.

En cuanto a los arts. 49 y 50.1 de la Ley recurrida, la representación del Parlamento gallego, además de reiterar que la materia en ellos regulada no tiene carácter básico, señala que la potestad de la Comunidad Autónoma para exigir la agrupación de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia en una federación emana de la propia naturaleza del protectorado sobre las Cajas, de la incidencia de los fines sociales de éstas en la actividad económica de la Comunidad, cuyo fomento y planificación son competencia comunitaria (arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 C.E.), así como de la función de interés general que desempeñan en el propio ámbito territorial.

Finalmente, considera que tampoco son inconstitucionales las Disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta, pues coinciden con las normas de la LORCA en aquello que puede estimarse básico y discrepan en aspectos no sustanciales, cuya regulación corresponde a la Comunidad.

Por todo lo expuesto, solicita de este Tribunal que desestime en su integridad el recurso de inconstitucionalidad núm. 913/1985, promovido por el Presidente del Gobierno.

11. Por escrito de 29 de noviembre de 1985, comparece el Jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional de la Junta de Galicia, en nombre del Gobierno autonómico, formulando las correspondientes alegaciones:

A) Tras señalar que la propia Junta ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la LORCA y solicitar la acumulación de ambos recursos, efectúa una serie de consideraciones generales, refiriéndose comparativamente a los modelos alemán e italiano de distribución de competencias entre los órganos centrales y las autonomías territoriales y al sistema general que a tal efecto se deduce de la Constitución Española y de los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a la concreta materia de las Cajas de Ahorro, pone de relieve la existencia de una concurrencia competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia, en virtud de lo dispuesto en los arts. 149.1.11 de la Constitución y 30.1.5 del E.A.G., de los cuales se desprende —como ha señalado este Tribunal— que al Estado corresponde el establecimiento de la normativa básica que habrá de servir de «marco de una política global», sin que ello conduzca a un rígido uniformismo que impida la diversidad de regulaciones características de un sistema autonómico, en el que ha de garantizarse la acción de Gobierno de cada Comunidad Autónoma en función de una política propia. Tal regulación básica debe ceñirse, pues, a los elementos normativos uniformes que aseguren un denominador común, a partir del cual pueda cada Comunidad establecer, en defensa de su propio interés, las peculiaridades que estime convenientes, lo cual supone que la competencia normativa reservada constitucionalmente a la Comunidad Autónoma no tiene carácter meramente reglamentario.

Dado que la Constitución no reserva al Estado una competencia expresa en materia de Cajas de Ahorro, mientras que, en virtud del art. 149.3 de aquella, el E.A.G. atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia una competencia exclusiva sobre esta materia «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11 y 13 de la Constitución», el representante de la Junta gallega entiende que el problema planteado viene a reconducirse, en definitiva, a la «fijación de bases» o, en su caso, a la «coordinación general» a que se refieren los preceptos últimamente citados, teniendo en cuenta que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aquel concepto de bases es un concepto material y que las normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una Ley y ser en ella calificadas de tales. Por otra parte —añade—, el carácter de fundaciones que las Cajas de Ahorro han tenido en su origen obliga a garantizar el derecho de fundación, reconocido en el art. 34 de la Constitución, esto es, el derecho a fundar y a que la voluntad de los fundadores perviva en la fundación; y de dicho carácter deriva otro título competencial de la Comunidad en relación con las Cajas de Ahorro: el reconocido en el art. 27.26 del E.A.G., que atribuye a la Comunidad de Galicia competencia exclusiva sobre las fundaciones de interés gallego. Ciertamente es que las Cajas tienen también la naturaleza de entes de carácter social y de intermediarios financieros, pero esta característica —puntualiza— hace referencia a su actividad crediticia o financiera, por lo que es a ella a la que hay que referir las potestades estatales sobre las bases de ordenación del crédito, y no a los aspectos subjetivos de organización *ad intra* de las Cajas, que se subsumen en la competencia exclusiva del art. 30.1.5 del E.A.G., reforzado con el título competencial derivado del art. 27.26 del propio Estatuto. En este sentido, en la regulación de los aspectos subjetivos u organizativos de las Cajas de la Comunidad Autónoma resulta obligado, a juicio de la representación de la Junta gallega, sujetarse a lo dispuesto en la Ley del Parlamento de Galicia de 22 de junio de 1983 sobre el Régimen de las Fundaciones de Interés Gallego —entre las cuales figuran indiscutiblemente las Cajas de Ahorro—, que atribuye a la Comunidad Autónoma la función de protectorado sobre aquellas fundaciones y, por lo tanto, sobre las Cajas. A estos títulos competenciales —precisa— responde la Ley 7/1985 de Cajas de Ahorro Gallegas, cuyo contenido respeta las bases del Estado sobre la ordenación del crédito; mientras que, por el contrario, la Ley estatal 35/1985, que el Letrado del Estado considera como básica y parámetro de la constitucionalidad de la Ley autonómica, carece de legitimidad y es radicalmente nula, pues no tiene tal carácter e invade espacios específicos de la competencia autonómica sobre el régimen de las fundaciones de interés gallego, anulando con ello la función de protectorado que corresponde a la Comunidad Autónoma, y sobre la estructuración y vertebración de los órganos de gobierno y representación de las Cajas, que es competencia exclusiva de aquella en virtud del art. 30.1.5 del E.A.G.

B) Partiendo de estas consideraciones generales, la representación de la Junta de Galicia rechaza la impugnación del Gobierno: en primer término, en cuanto se dirige contra el art. 1.1 de la Ley gallega y preceptos conexos (arts. 2.1, 9.1 y 10), que disponen la aplicación de la misma a las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia. A su juicio, dicho precepto viene a coincidir con el art. 37.1 del E.A.G., según el cual las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se entienden referidas a su territorio, y la determinación de los criterios con arreglo a los cuales ha de

fijarse el domicilio que corresponde a dicha Comunidad en materia de Cajas de Ahorro, de conformidad con los arts. 27.26 y 30.1.5 del E.A.G. y la citada Ley de Fundaciones de Interés Gallego, así como con la STC 72/1983. Los mencionados preceptos impugnados —añade— no comportan un criterio de extraterritorialidad, ya que no se refieren a la actividad de las Cajas, con lo que quedan a salvo las competencias estatales. En cuanto a las sucursales de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia ubicadas fuera del territorio autonómico, sus actividades y relaciones instrumentales, no consustanciales al régimen de la actividad crediticia, son susceptibles de regirse por el estatuto personal, de acuerdo con los arts. 9.11 y 16 del Código Civil, mientras que en lo que respecta a aquellas actividades que llevan aparejado un ejercicio de poder político la Junta de Galicia puede realizar convenios con otras Comunidades Autónomas en uso de la fórmula establecida en el art. 145.2 de la Constitución. En último término, para la representación de la Junta gallega, la competencia básica estatal sobre las Cajas de Ahorro —que, en su opinión, deriva de la competencia sobre la ordenación del crédito (art. 149.1.11 C.E.) y no sobre la ordenación de las instituciones de crédito, como estima la parte recurrente— se limita a la actividad de las Cajas en cuanto intermediarios financieros, no afectando a la organización de las mismas, plano que debe diferenciarse de aquél y sobre el que recae la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los arts. 27.26 y 30.1.5 del E.A.G., sin limitación alguna.

C) Dentro del Capítulo II de la Ley gallega 7/1985, son impugnados por el Letrado del Estado los arts. 5, 6, 7, 10 y 11.1. El art. 5, concretamente, por infracción del Decreto 1838/1975. Pero, a juicio del representante de la Junta de Galicia, no es posible, de acuerdo con la STC de 20 de enero de 1982, considerar como esencial o básica la explicitación normativa contenida en este Decreto; argumento que utiliza también para rechazar al art. 6.1 d) —señala—, no innova ni contradice la regulación estatal, pues se limita a establecer la necesidad de una dotación inicial de las Cajas, sin fijar un tope mínimo distinto del establecido en la legislación del Estado. En cuanto al art. 6.2, no supone más que el ejercicio de la competencia exclusiva asumida en el art. 27.26 E.A.G., competencia no susceptible de limitaciones. Y lo mismo puede decirse —añade— de la regulación contenida en el art. 7, sin que pueda oponerse a ello lo dispuesto en la LORCA, por no tener ésta carácter básico. Tampoco el art. 8 afecta, en su opinión, a la normativa estatal, pues la existencia de un Registro General de Cajas de Ahorro de ámbito nacional no impide la posible creación de otros Registros propios de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, ya que se trata de una competencia de ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega en virtud de los arts. 30.1.5 y 37 del E.A.G. Como tampoco innova el ordenamiento el art. 11, que se limita a explicitar una de las funciones de control que corresponden a la Junta de Galicia, sin excluir los requisitos exigidos por la legislación estatal en la materia.

D) En cuanto al régimen sancionador, la representación de la Junta gallega reitera que la competencia básica del Estado está referida únicamente a la materia de ordenación del crédito, por lo que aquél no puede extender su competencia sancionadora a los aspectos de política financiera y de solvencia y seguridad, que no se corresponden con los límites fijados en el art. 30.1.5 del E.A.G. a la competencia autonómica sobre Cajas de Ahorro; y, en todo caso —señala—, el art. 18 de la Ley recurrida hace una referencia expresa al «marco de las bases aprobadas por el Estado sobre ordenación del crédito y banca», cerrando su regulación de principios con la fórmula «sin perjuicio de las funciones que correspondan al Banco de España». Asimismo, recuerda que, conforme a la jurisprudencia constitucional, las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras en materia de su competencia, siempre que se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (STC 87/1985, de 16 de julio), y en este sentido pone de manifiesto que los arts. 19 y 20 de la Ley gallega se ajustan a tales límites, sin que pueda alegarse en contra suya el pretendido carácter básico de la LORCA. Además —añade—, la sanción consistente en la exclusión del Registro de Cajas aparece ya en los Reales Decretos-leyes estatales de 6 de marzo de 1978 y 24 de septiembre de 1982, de la misma manera que la facultad de suspensión recogida en el art. 21 tiene sus antecedentes en los arts. 119 y 133 del Estatuto de 1933, art. 19 de la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1940 y art. 1 del Real Decreto-ley de 6 de marzo de 1978.

E) Finalmente examina la representación de la Junta de Galicia el resto de los preceptos de la Ley gallega, relativos a aspectos organizativos de las Cajas de Ahorro, impugnados por presunta infracción de la normativa contenida en la LORCA, poniendo de

relieve que la citada Ley autonómica se elaboró respetando los principios básicos de representatividad y libertad deducibles del Real Decreto de 27 de agosto de 1977, vigente en el momento de iniciarse su tramitación, y que la LORCA ha venido después a modificar tales principios mediante una normativa que no puede considerarse básica por las razones antes expuestas. Así —precisa—, no tiene carácter básico el art. 2.3 de la LORCA, que incluye una regulación tan pormenorizada que supone un irrisorio despojo de las competencias autonómicas, y en consecuencia no puede calificarse de inconstitucional el art. 22 de la Ley gallega que, estableciendo una regulación diferente, respeta sin embargo los principios o criterios genéricos de representación que sí pueden considerarse básicos de acuerdo con la legislación estatal anterior y actual. Tampoco pueden estimarse inconstitucionales —añade— los arts. 26.2 c) y e), 27, 28 c), 29 a), 30, 31.2 y 3, 32 f), 33 e) y 34.2 y 4, relativos a la Asamblea General de las cajas, ya que asimismo es manifiesto que no posee carácter básico la exhaustiva y reglamentista regulación de los preceptos de la LORCA que se dicen infringidos por aquéllos. Y lo mismo puede afirmarse, a su juicio, respecto de los arts. 37.1, 38.2, 39.1, 41.1, 42.5, 45.1 y 47.2 y 3, también impugnados, relativos al Consejo de Administración, la Comisión de Control y el Director general. En cuanto a la impugnación de los arts. 49 y 50.1, referentes a la Federación de Cajas de Ahorro Gallegas, manifiesta que no cabe admitir el intento por parte del Estado de buscar cobertura para unas competencias básicas de las que carece, en el derecho de asociación, que no tiene relación con el tema de que se trata. Por último, señala que las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera constituyen normas de régimen organizativo, de competencia autonómica, a las que tampoco puede oponerse el supuesto carácter básico de la LORCA.

Basándose en las consideraciones anteriores, el representante de la Junta de Galicia solicita de este Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno.

12. Por Autos de 20 de marzo y 10 de abril de 1986 y tras oír a las partes, el Pleno de este Tribunal acuerda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, mantener la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados por el Letrado del Estado de la Ley 7/1985, de 17 de julio, del Parlamento de Galicia, y de la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento catalán.

13. Por Auto de 12 de junio de 1986, el Pleno acuerda desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Auto de 10 de abril del mismo año.

14. Por Auto de 3 de marzo de 1988 y tras audiencia de las partes, el Pleno acuerda la acumulación del recurso de inconstitucionalidad núm. 913/1985 al 873/1985.

15. Por providencia de la misma fecha, el Pleno acuerda señalar el día 10 del actual mes de marzo para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Los recursos 873/1985 y 913/1985 han sido promovidos por el Gobierno de la Nación frente a las Leyes 15/1985, del Parlamento de Cataluña (L.C.), y 7/1985, del Parlamento de Galicia (L.G.), por las que se regulan las Cajas de Ahorro de las respectivas Comunidades. Entiende el Letrado del Estado que determinados preceptos de ambas Leyes no respetan las normas básicas estatales, tanto preconstitucionales como postconstitucionales, a que han de sujetarse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en esta materia y, por consiguiente, resultan inconstitucionales.

En los escritos de interposición de los recursos y en los correspondientes de alegaciones se plantean, con carácter previo al análisis detallado de los preceptos impugnados y de las normas básicas en que se fundamenta la pretendida inconstitucionalidad de los mismos, tres cuestiones fundamentales: A) Los títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro. B) El concepto de bases y el alcance de la competencia estatal para dictar las bases de ordenación del crédito, y C) El ámbito de las competencias autonómicas en relación con la impugnación de los arts. 1.1 de ambas Leyes.

2. En primer lugar, la naturaleza fundacional de las Cajas de Ahorro, de una parte, y su actividad crediticia, de otra, explican que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas hagan referencia a distintos títulos competenciales para fundamentar, respectivamente, la competencia estatal y las autonómicas en relación con la regulación de dichas Cajas.

Desde el punto de vista constitucional, es de señalar que ni las Cajas de Ahorro ni las Fundaciones aparecen en los arts. 148 y 149 de la Norma fundamental como materias específicas a efectos competenciales; sólo figura expresamente reconocida la competen-

cia exclusiva del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11) y, con carácter general, la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13).

No sucede lo mismo desde el punto de vista estatutario. En los Estatutos de Autonomía se distinguen tres títulos competenciales: los que se refieren, en general, a la ordenación del crédito, los específicos en materia de Cajas de Ahorro y los relativos a las Fundaciones, siendo de destacar que no todas las Comunidades asumen competencias en las tres materias ni lo hacen con el mismo alcance respecto a cada una de ellas.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas catalana y gallega, las competencias que los respectivos Estatutos les reconocen son las siguientes: a) De acuerdo con el art. 9.24 del Estatutos de Autonomía de Cataluña (E.A.C.) es atribuida a la Generalidad la competencia exclusiva sobre «fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que desarrollen sus funciones principalmente en Cataluña»; por su parte, el art. 27.26 del Estatutos de Autonomía de Galicia (E.A.G.) reserva también a esta Comunidad la competencia exclusiva en relación con el «régimen de las fundaciones de interés gallego». b) El art. 10.1.4 del E.A.C. atribuye a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros dentro del «marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca»; sin que exista un título competencial análogo en el Estatutos de Autonomía gallego. c) Los arts. 12.1.6 del E.A.C. y 30.1.5 del E.A.G. asignan a la Generalidad de Cataluña y a la Comunidad Autónoma gallega, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de «instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro», en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución.

Del examen de las normas estatutarias atributivas de competencias se deduce que las Cajas de Ahorro constituyen una materia específicamente individualizada frente a las fundaciones y frente a otras entidades de crédito, por lo que no pueden identificarse a efectos competenciales, con independencia de la calificación que por su estructura como personas jurídicas pueda resultar para ellas más adecuada y de la naturaleza eminentemente crediticia de su actividad.

Ello se justifica por las especiales características que en las Cajas de Ahorro concurren. De una parte, su inicial configuración como entidades benéfico-sociales ha dado paso, en virtud del propio crecimiento y de la importancia actual de su actividad crediticia, a su consideración como entidades de crédito dentro del sistema financiero; evolución que se refleja en el carácter específico del título competencial sobre Cajas de Ahorro, frente al genérico sobre Fundaciones que, en la mayoría de los casos, aparece referido a aquellas de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares. Pero, por otra parte, la dimensión social de las Cajas y su proyección eminentemente regional -rasgos distintivos de estas entidades de depósito frente a otros intermediarios financieros- explica también que los Estatutos distingan entre el título competencial general sobre «ordenación del crédito, banca y seguros» y el título específico sobre Cajas de Ahorro, y que determinadas Comunidades Autónomas tengan atribuidas respecto a las Cajas competencias de las que carecen en relación con otras entidades de crédito.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, resulta justificada la postura del Abogado de la Generalidad de Cataluña y del Presidente del Parlamento Catalán cuando sostienen que es el art. 12.1.6 del E.A.C. y no el 10.1.4 del mismo -que restringe en mayor medida las competencias autonómicas- el que ha de servir de base para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de Cajas de Ahorro de Cataluña. En efecto, dado el carácter específico con que en el E.A.C. se configura la competencia en materia de Cajas de Ahorro, este título competencial deberá prevalecer sobre el más genérico relativo a la «ordenación del crédito, banca y seguros». Lo mismo que sobre la competencia reconocida en el art. 9.24 del Estatuto, no sólo por la antedicha razón, sino también porque el título competencial contenido en este precepto estatutario se refiere a las «fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares» y, habida cuenta de la evolución experimentada por las Cajas de Ahorro a la que antes hemos hecho referencia, no cabe asimilarlas a este tipo de fundaciones.

La representación de la Comunidad Autónoma gallega -tanto del Parlamento como de la Junta- sostiene, por el contrario, que la competencia de la Comunidad en materia de Cajas de Ahorro no deriva tan sólo del título que le es reconocido en el art. 30.1.5 de su Estatutos, sino también del que le viene atribuido por el art. 27.26, ya que en la regulación de dichas Cajas han de distinguirse dos aspectos: su estructura, gobierno y representación, por una parte, y su actividad crediticia, por otra. Por lo que concierne al primero, entiende que la competencia de la Comunidad deriva de la naturaleza fundacional de tales entidades y, en lo que se refiere

al segundo, de su consideración como entidades especiales de crédito. Por ello concluye que, puesto que el contenido de la Ley autonómica impugnada se centra primordialmente en la regulación de los aspectos relacionados con el funcionamiento de las Cajas y, en especial, con la representación en los órganos de gobierno y las funciones de éstos, es el título sobre fundaciones -y no el título sobre Cajas de Ahorro, que ha de entenderse referido a la actividad crediticia- el relevante para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley en cuestión. Distinción que adquiere especial importancia a efectos competenciales, dado que la competencia sobre fundaciones es de carácter exclusivo, mientras que la competencia sobre las Cajas, aunque se califica también de exclusiva, se enmarca dentro de las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución.

Esta postura no puede, sin embargo, ser compartida por este Tribunal -aun cuando la distinción aducida por la representación gallega, entre el aspecto organizativo y el crediticio de las Cajas de Ahorro, pueda resultar relevante, como veremos posteriormente, a la hora de determinar el alcance de las bases estatales en materia de Cajas de Ahorro-, por cuanto, según ya hemos precisado, el título específico ha de prevalecer sobre el genérico, sin que sea óbice el que la competencia sobre fundaciones no se limite expresamente a un determinado tipo, como ocurre en el caso catalán, sino que se extienda a todas las de «interés gallego».

El mismo legislador autonómico ha sido consciente de ello, ya que en el preámbulo de la Ley de Fundaciones parte del art. 27 del E.A.G. como precepto atributivo de competencia, mientras que en el preámbulo de la Ley de Cajas de Ahorro impugnada hace derivar la competencia para dictar esta Ley del art. 30.1.5 de dicho Estatuto. Y un examen del Reglamento, dictado de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley de Fundaciones, pone de manifiesto que alguno de los requisitos especiales exigidos en su art. 3.º para poder calificar a las fundaciones como de «interés gallego», a efectos de la competencia reconocida en el art. 27.26 del E.A.G., sería de imposible cumplimiento por las Cajas de Ahorro en su configuración actual.

En definitiva, a efectos competenciales es el título específico sobre Cajas de Ahorro, y no los títulos sobre «Fundaciones» y «Ordenación del crédito, banca y seguros», en el caso de Cataluña, o sobre «Fundaciones», en el caso de Galicia, el que ha de servir de base para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes autonómicas impugnadas. Por ello, ha de partirse de las competencias reconocidas a ambas Comunidades en los arts. 12.1.6 del E.A.C. y 30.1.5 del E.A.G. respectivamente, competencias que, aun cuando se califican de exclusivas, no excluyen la estatal en dicha materia, pues, entre otros límites, se confieren «en los términos de lo dispuesto en el art. 149.1.11 y 13 de la Constitución», lo que significa que habrán de ejercerse dentro de las bases de la ordenación del crédito y de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

3. Conviene, de otra parte, precisar algunas cuestiones que revisten un interés especial en la fundamentación de los presentes recursos y que giran en torno al tema esencial debatido, esto es, el alcance de las bases de ordenación del crédito en relación con el ejercicio de las competencias autonómicas sobre las Cajas de Ahorro y la determinación de las normas en que tales bases se hallan contenidas:

a) En primer término, la posible inclusión de la LORCA dentro de las referidas bases, dado que la fecha de su promulgación -9 de agosto de 1985- es posterior a la de las leyes autonómicas controvertidas -1 de julio y 17 de julio del mismo año-. La conclusión afirmativa a que llega el Letrado del Estado ha de compartirse por este Tribunal pues, como reiteradamente viene declarando, en los recursos de inconstitucionalidad, dado su carácter de recursos abstractos, no controla si el legislador se mantuvo o no dentro de los límites derivados del bloque de la constitucionalidad, sino, más bien, si el producto normativo respeta tales límites en el momento del examen jurisdiccional (SSTC 87/1985, fundamento jurídico 8.º; 137/1986, fundamento jurídico 4.º, y 27/1987, fundamento jurídico 4.º).

b) En segundo término, las bases a las que han de sujetarse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias pueden estar contenidas tanto en normas posteriores a la Constitución como en normas preconstitucionales. Por ello, en el caso de que no exista legislación posconstitucional sobre la materia, dichas Comunidades deberán respetar no sólo los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución, sino también los criterios básicos que racionalmente se inferan de la legislación estatal vigente, siempre que ésta -como ocurre en el caso que nos ocupa, en lo que se refiere al régimen jurídico y sancionador de las Cajas de Ahorro- discipline la acción sectorial del Estado y no se encuentre inmediatamente condicionada por una estructura política distinta de la que resulta de la Constitución.

c) Del mismo modo debe tenerse en cuenta que, aun cuando, por su carácter estable y no coyuntural, las bases han de establecerse en leyes, especialmente tras la entrada en vigor de la Constitución, excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases. Por ello, en materia de ordenación del crédito cabe asignar, como hace el Letrado del Estado en los presentes recursos, carácter básico a algunas normas reglamentarias, a pesar de su rango, así como a ciertas funciones ejecutivas del Banco de España en la medida en que son precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las Entidades de crédito o la efectividad de la política financiera del Estado.

d) En cualquier caso, el concepto de bases, como delimitador de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es un concepto material y no formal, y ello implica que no todo lo que el legislador estatal califica formalmente de base lo es necesariamente. Ciertamente es que corresponde al Estado determinar mediante ley, como regla general, lo que ha de considerarse básico, esto es, el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias. Pero la definición concreta de ese común denominador realizada por el legislador no vincula a este Tribunal que, como intérprete supremo de la Constitución, puede y, en su caso, debe someterla al correspondiente examen, con el fin de comprobar si la uniformidad básica establecida es consecuente o no con la finalidad objetiva perseguida al reservar al Estado la competencia para fijar bases en una determinada materia. Por consiguiente, no resulta admisible la tesis del Letrado del Estado, según la cual las prescripciones de la LORCA han de ser respetadas por los legisladores autonómicos por la única razón de que el legislador estatal las ha definido como básicas.

e) Finalmente, dado el contenido de las leyes autonómicas impugnadas, fundamentalmente referido a los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, presenta singular relevancia la cuestión relativa al alcance de las bases sobre ordenación del crédito en relación con los dos aspectos esenciales comprendidos en la regulación de aquellas: El organizativo y el crediticio.

El Letrado del Estado, basándose en la STC 1/1982 (fundamento jurídico 3.º) dictada en el recurso de inconstitucionalidad por el que se impugnó el Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, «sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco», sostiene que las bases de ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funcionamiento de los intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios.

Puesto que esta doctrina, aplicada sin matización alguna, lleva al Letrado del Estado a considerar indiscutible el carácter básico de prácticamente todo el contenido de la LORCA -tal como la disposición final cuarta, 3, de la misma establece-, los representantes de las Comunidades Autónomas dedican una especial atención a este tema.

La Comunidad Autónoma gallega trata de eludir la aplicación de la referida doctrina, alegando el carácter fundacional de las Cajas y la relevancia del título competencial sobre Fundaciones en todo aquello que no se refiere a su actividad crediticia, lo cual supone restringir a ésta el alcance de las bases de ordenación del crédito. Por ello sostiene que no es la legislación básica dictada por el Estado en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.11 de la Constitución, sino la legislación autonómica sobre Fundaciones la que habrá de servir de criterio para examinar la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

Por su parte, la Comunidad catalana precisa que la competencia estatal sobre ordenación del crédito guarda una relación instrumental con la «actividad económica general» y con la «política monetaria», por lo que lógicamente debe entenderse que las bases han de referirse a la actividad de las instituciones financieras contemplada desde la perspectiva de la necesaria unidad económica nacional. Por consiguiente, no pueden las bases afectar a la organización interna, régimen jurídico y funcionamiento de las Cajas, que es lo que constituye el contenido de la Ley 15/1985. En apoyo de esta tesis cita el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que en su art. 31.1 k) atribuye a dicha Comunidad competencia exclusiva -sin sujeción a límite alguno- sobre «la organización, régimen y funcionamiento interno de las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial, Cajas de Ahorro y Cajas Rurales».

No puede aceptarse, sin embargo, la tesis mantenida por las representaciones de las Comunidades Autónomas que distingue dos ámbitos claramente separados: El organizativo y el crediticio, limitando a este último la competencia estatal sobre ordenación del

crédito. Es cierto que las bases están fundamentalmente referidas a la actividad crediticia, pero afectan también a la estructura y organización de las Cajas de Ahorro en cuanto fijan los elementos configuradores de las mismas frente a los demás intermediarios financieros, o en cuanto a la estructura y organización de las Cajas repercuten directamente en dicha actividad. El carácter específico de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros se refleja no sólo en su actividad como Entidades de crédito que han de cumplir una función social sino también en su configuración, y es al Estado a quien corresponde garantizar en ambas dimensiones esa especificidad, como parte de la competencia sobre las bases de la ordenación de la actividad económica en general y del crédito en particular.

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

La finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases en una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto. Y aplicando concretamente esta doctrina a una materia de carácter organizativo -la regulación de los órganos de gobierno de las ikastolas y sus competencias- este mismo Tribunal ha declarado que en la configuración de los órganos de participación debe considerarse básica la normación que prevea, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la Comunidad) y sus atribuciones esenciales; más allá de esto, la composición concreta de un órgano determinado o el sistema de designación de sus integrantes, incluso la previsión de órganos de participación adicionales, pueden considerarse opciones constitucionales concretas siempre que no den lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal (STC 137/1986, fundamento jurídico 4.º).

En el caso que nos ocupa, la exposición de motivos de la LORCA, al recoger expresamente como objetivo la concordancia de la normativa establecida con los principios que inspiran la nueva organización territorial del Estado, afirma que se hace preciso «establecer un marco estatal básico de la representación, organización y funcionamiento de los órganos de decisión de las Cajas de Ahorro que pueda ser desarrollado por las Comunidades Autónomas para ajustarlo con mayor concreción a las características peculiares de sus territorios». Y esa exigencia aparece reforzada en el caso de las Comunidades Autónomas que, como la catalana y la gallega, tienen atribuida estatutariamente en materia de Cajas de Ahorro una competencia no sólo de ejecución sino también de desarrollo legislativo.

Por otra parte, no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal.

De la exposición de motivos de la LORCA se desprende que son dos los principios básicos que informan el modelo organizativo contenido en dicha Ley: el carácter representativo de las Cajas de Ahorro y la eficacia de su gestión, que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales. De una parte, las Cajas son instituciones que, por su finalidad y naturaleza, se hallan directamente insertas en el entorno social que constituye la base de su desarrollo, y ello -según se afirma- implica el que, en aplicación del principio de democratización, deban estar representados en sus órganos rectores todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan. Pero, al mismo tiempo, esta democratización no ha de resultar incompatible con una mayor profesionalización, indispensable para que tales Entidades -que, si bien son ajenas al lucro mercantil, deben operar en unos mercados financieros cada vez más competitivos- puedan prestar con la máxima eficacia sus servicios a la economía nacional.

El principio democrático y el carácter representativo de las Cajas de Ahorro ha de reflejarse necesariamente en las normas que determinan los órganos de gobierno, sus funciones y composición, pero también en aquellas que garantizan la renovación de los mismos así como la autonomía de los grupos representados y la independencia de sus miembros. Por otra parte, la eficacia en la actuación de las Cajas exige asegurar la estabilidad de sus órganos y la profesionalización de éstos que resulte compatible con sus carácter representativo.

Puede afirmarse, por consiguiente, que la LORCA constituye el marco estatal básico dentro del cual habrán de ejercer las Comunidades Autónomas catalana y gallega sus competencias, en la medida en que establezca las normas destinadas a asegurar la configuración de las Cajas de Ahorro de acuerdo con los principios establecidos en ella.

4. Aun cuando el representante del Gobierno aduce la infracción de las normas básicas dictadas por el Estado para impugnar el art. 1.1 y, por conexión, los arts. 1.3, 9.1, 10 y 56 de la Ley catalana, así como el art. 1.1 y, por conexión, los arts. 2.2, 9.1, 10 y 18 de la Ley gallega, en realidad la cuestión que se suscita en relación con dichos preceptos es de distinto orden y afecta al ámbito competencial de las Comunidades.

El art. 1.1 de ambas leyes autonómicas define el ámbito de aplicación de la Ley por referencia al domicilio central o social de las Cajas. Y también el resto de los artículos impugnados hace referencia a las Cajas domiciliadas en la Comunidad Autónoma, bien para atribuirles la misma naturaleza jurídica, los mismos derechos y obligaciones y la misma denominación, con independencia de la persona fundadora, bien para delimitar la competencia de la Comunidad en materia de absorciones y fusiones o en cuanto a las funciones de coordinación e inspección de las mismas.

El Letrado del Estado sostiene que, al utilizar el domicilio de las Cajas como criterio para delimitar el ámbito de aplicación de la Ley autonómica, los mencionados preceptos contravienen la disposición final quinta de la LORCA, y justifica su impugnación en el carácter básico de esta norma.

Concretada así la cuestión, el enjuiciamiento de la constitucionalidad de los preceptos impugnados obliga a efectuar una serie de precisiones sobre la naturaleza de la aducida disposición final de la LORCA, ya que un análisis de ésta conduce a la conclusión de que las normas contenidas en sus párrafos primero y segundo no poseen idéntica naturaleza, y en ningún caso pueden considerarse como normas derivadas de la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.11 de la Constitución.

Establece el párrafo primero de la citada disposición que, a los efectos de la LORCA, ha de entenderse que «las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad y para las actividades realizadas en el mismo».

A este respecto ha de señalarse que, a diferencia de lo que ocurre con otros preceptos constitucionales o estatutarios, ni el art. 149.1.11 de la norma fundamental ni, concretamente, los arts. 12.1.6 del EAC y 30.1.5 del EAG, contienen indicación alguna sobre el ámbito a que ha de circunscribirse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas. Por ello se hace preciso partir de lo dispuesto con carácter general en los arts. 25.1 del EAC y 37.1 del EAG, según los cuales las competencias de las respectivas Comunidades se entienden referidas a su territorio. El ámbito de la competencia autonómica viene, pues, dado por el principio de territorialidad, sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales de hecho que, en su caso, pudieran derivarse de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias autonómicas (STC 37/1981) y de las excepciones que estatutariamente pueden preverse o resultar de las normas dictadas para resolver los conflictos de leyes.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que el art. 7.1 del EAC determina que «las normas y disposiciones de la Generalidad y el Derecho Civil de Cataluña tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad». Y que, a su vez, el art. 149.1.8 C.E. atribuye al Estado con carácter exclusivo la competencia para dictar «las normas para resolver los conflictos de leyes».

Dentro de este contexto cabe situar las normas autonómicas cuestionadas que, coincidiendo con la disposición final quinta, párrafo primero, de la LORCA, establecen que las Cajas de Ahorro se regirán, a efectos de las correspondientes leyes, por su estatuto personal, determinado por el domicilio social, lo que, dado el contenido de la LORCA y de las leyes autonómicas impugnadas, viene a coincidir con la regla fijada en el art. 9.11, en conexión con el 16.1, ambos del Código Civil, respecto de la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución y extinción de las personas jurídicas.

A diferencia de los preceptos autonómicos, la mencionada disposición final añade, sin embargo, en el último inciso de su primer párrafo, que la competencia se extiende únicamente a las actividades realizadas en el ámbito territorial de la Comunidad. Ahora bien, esas actividades no han de entenderse referidas a las materias propias del estatuto personal, sino fundamentalmente a las de naturaleza crediticia, pues, de otro modo, al añadir al criterio del estatuto personal el de la territorialidad, la norma se convertiría en una norma de asunción de competencias por parte del Estado, no prevista en la Constitución ni en los Estatutos, en relación con las actividades realizadas dentro de una Comunidad por aquellas

Cajas que no tienen el domicilio social en ella. Por esto, dado que la prescripción establecida en la disposición final quinta lo es «a los efectos de la presente Ley», es decir, de la LORCA, puede concluirse que, teniendo en cuenta el contenido de ésta, a tales actividades ajenas al estatuto personal sólo pueden referirse las funciones de disciplina, inspección y sanción, que desde el punto de vista competencial aparecen reguladas en la disposición adicional primera de la misma Ley estatal. Y respecto a ellas ha de regir el principio de territorialidad, establecido con carácter general en los correspondientes Estatutos de Autonomía, por no darse ninguno de los supuestos que justificarian la inaplicación de este criterio general, a lo que antes hemos hecho referencia. Pero esta cuestión no afecta a los arts. 1.1 de las leyes catalana y gallega, sino a los arts. 56 y 18, respectivamente, que son los que reconocen la competencia de la Comunidad en materias de inspección y coordinación relacionadas con las actividades de las Cajas de Ahorro como Entidades de crédito. En efecto, en dichos artículos la competencia autonómica aparece determinada por el domicilio social, siendo así que, como hemos señalado anteriormente, en los citados supuestos resulta limitada al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; por ello los preceptos en cuestión han de considerarse inconstitucionales en cuanto que, al fijar como elemento determinante el domicilio social, extienden la competencia en materia de inspección y coordinación a actividades realizadas fuera del territorio de la Comunidad.

En definitiva, pues, interpretado el párrafo primero de la disposición final quinta de la LORCA en la forma que acabamos de exponer, no pueden calificarse de inconstitucionales los arts. 1.1 de ambas leyes autonómicas, ni los preceptos impugnados por conexión, excepto los arts. 56 de la LC y 18 de la LG.

La verdadera divergencia entre la Ley estatal y las autonómicas nace de lo dispuesto en el segundo párrafo de la disposición final quinta de la LORCA, que excluye por completo la competencia de las Comunidades Autónomas sobre ciertas Cajas de Ahorro aun cuando éstas estén domiciliadas en ellas.

Ante todo, es preciso señalar que en este caso la competencia estatal no puede basarse en el art. 149.1.8 de la Constitución, pues la regla contenida en dicho párrafo no puede ser conceptuada como una norma de conflicto en sentido estricto, ya que ésta determina la aplicabilidad de la Ley territorial o personal referida por igual al objeto regulado. Se trata, en realidad, de una norma de carácter competencial, en virtud de la cual el Estado asume la totalidad de las competencias sobre aquellas Cajas de Ahorro cuyo volumen de depósitos captados fuera del territorio de la Comunidad en la que tengan su domicilio social exceda del 50 por 100.

El Letrado del Estado alega que en el supuesto previsto en la disposición final quinta, párrafo segundo, de la LORCA se produce un desbordamiento respecto al ámbito de actuación y de interés propio de las Comunidades Autónomas en que las Cajas de Ahorro tienen su domicilio social y, dado el interés supracomunitario que presenta la actividad de dichas Entidades, resulta legitimado el legislador estatal para delimitar el alcance de las titularidades autonómicas.

Este planteamiento olvida, sin embargo, que el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que ya ha sido configurado por la Constitución teniendo presente el interés general—en el presente caso, reservando al Estado la competencia sobre las bases—vincula a todos los poderes públicos, y el legislador estatal no puede incidir en él sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (STC 76/1983, fundamento jurídico 4.º).

A este respecto es de destacar que ni la Constitución ni los Estatutos (arts. 12.1.6 del EAC y 30.1.5 del EAG) establecen limitación expresa alguna de las competencias autonómicas en la que pudiera fundarse la norma en cuestión, como ocurre con la contenida en el Estatuto catalán en relación con las fundaciones («que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña»), ni existe una remisión constitucional a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, ni los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal.

La asunción estatal de competencias que implica, pues, el párrafo segundo de la citada disposición final quinta, que convierte en competencia exclusiva del Estado la competencia autonómica, vaciando a ésta totalmente de contenido, sobrepasa los límites derivados de la Constitución y los Estatutos, por lo que no puede aducirse dicha norma para fundamentar la presunta inconstitucionalidad del art. 1.1 de la LC y la LG.

5. Sobre la base de las consideraciones efectuadas en los fundamentos jurídicos anteriores, ha de abordarse el análisis de los concretos preceptos impugnados por el Letrado del Estado en ambas leyes autonómicas y que pueden clasificarse en cuatro apartados: los que se refieren al régimen jurídico de las Cajas de Ahorro (constitución, fusión, liquidación y registro), los que regulan las

materias relativas a los órganos de gobierno, los referentes a inspección, sanciones e intervención y, finalmente, las disposiciones transitorias. A ellos precede la impugnación del art. 3.2 de la L.G., correspondiente a los «Principios generales», incluido en el capítulo I del título I de la Ley gallega.

Impugna el Letrado del Estado dicho artículo por incluir, entre los fines a que han de destinarse los excedentes líquidos, el de «estimular el ahorro y la realización de inversiones», siendo así que, con arreglo al art. 10 de la Ley 13/1985 (en relación con el artículo 22 del R.D. 2290/1977 y R.D. 502/1983), dichos excedentes sólo pueden dedicarse a la formación de reservas y a la financiación de obras benéfico-sociales.

Ahora bien, es cierto que, dada la finalidad específica de las Cajas de Ahorro, una norma de este tipo ha de considerarse básica en la medida en que garantiza dicha especificidad, pues el carácter social de la finalidad a que han de destinarse los excedentes líquidos constituye una de las características esenciales de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros. Pero, como el mismo Letrado del Estado señala, el art. 15.1 de la L.G. establece expresamente que «las Cajas destinarán la totalidad de sus excedentes que no se apliquen a reservas a la creación y mantenimiento de obras benéfico-sociales», por lo que no cabe sino entender que el legislador autonómico, al utilizar una expresión tan genérica como la impugnada, no quiso otorgar al precepto un alcance que pudiera hacerle entrar en contradicción con lo establecido en la misma ley. De aquí que no quepa calificar de inconstitucional al art. 3.2 de la L.G.

6. En cuanto al régimen jurídico de las Cajas de Ahorro, impugna el Letrado del Estado determinados artículos referentes a la creación, fusión, liquidación y registro de las mismas, incluidos en el capítulo II de la L.C. (arts. 5, 2 y 3; 6; 7; 10 y 11, 1 y 2) y en el capítulo II del título I de la L.G. (arts. 5; 6, 1, d); y 2; 7; 8; 10 y 11), alegando que no tienen en cuenta la legislación estatal básica, constituida, a su juicio, por el Real Decreto 1838/1975, que regula la creación de Cajas de Ahorro, y por los arts. 140 y ss. del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, relativos a su liquidación.

Lo mismo que, en relación con el régimen sancionador de las Cajas, el representante del Gobierno aduce normas preconstitucionales para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, las Comunidades Autónomas no cuestionan que las bases dentro de las cuales han de ejercer su competencia puedan estar contenidas en tales normas ni el rango de éstas; lo que cuestionan es el hecho de que el Letrado del Estado califique de básico todo su contenido, siendo así que dentro de ellas se encuentran regulaciones meramente procedimentales. A este respecto es preciso indicar, en primer término, que —como se deduce de lo expuesto en el fundamento jurídico 3.º—, dada la noción material de base, no cabe dar por supuesto el carácter básico de la legislación estatal preconstitucional aplicable, sino que es necesario revisar dicha legislación con el fin de determinar lo que puede constituir el común denominador normativo. Y, asimismo, que las bases de ordenación del crédito pueden excepcionalmente contener actos de ejecución entre los que, como veremos al analizar los preceptos impugnados, han de incluirse determinadas funciones del Banco de España.

7. Por lo que se refiere a la impugnación de los arts. 5.2 de la L.C. y 6.1, d), de la L.G., es de tener en cuenta que, tanto la Ley catalana como la gallega, disponen que, entre los datos que han de figurar en la escritura pública de constitución de las Cajas, debe constar «la dotación inicial» arts. 5.1, d), de la L.C. y 6.1, d), de la L.G., pero la primera remite en su art. 5.2 a una futura norma reglamentaria de fijación, en su caso, de una cantidad mínima, y la segunda no establece ninguna exigencia de este tipo. Por ello, el Letrado del Estado estima que dichos preceptos son inconstitucionales, pues ignoran lo dispuesto en el art. 4.1 del Real Decreto 1838/1975, que establece un fondo de dotación mínimo en función de la población de los municipios, que quedará vinculado permanentemente al capital fundacional de la institución.

Se trata, desde luego, de un aspecto que atañe a la garantía de solvencia de las entidades de crédito y que, como tal, exige un tratamiento normativo uniforme en todo el territorio nacional, por lo que ha considerarse que la norma aducida por el Letrado del Estado forma parte de las bases de ordenación del crédito, de competencia estatal. Ello no conduce, sin embargo, necesariamente a la inconstitucionalidad de ambos preceptos autonómicos. El requisito establecido en el art. 6.1, d), de la Ley gallega respecto al contenido de la escritura pública de constitución de una nueva Caja de Ahorro —esto es, que en ella figure la dotación inicial— es independiente de que dicha dotación haya de tener una cuantía mínima y que el fondo correspondiente haya de constituirse mediante depósito en el Banco de España una vez autorizada la creación de la entidad y previamente al otorgamiento de la escritura fundacional (art. 4.1 del mencionado Decreto). No cabe, pues, afirmar que dicho precepto autonómico es inconstitucional porque «prescinde de exigencias mínimas»; por el contrario, ha de

entenderse que se trata de una norma compatible con la legislación estatal y que habrá de integrarse en el conjunto del ordenamiento, por lo que resulta aplicable en la Comunidad Autónoma el art. 4.1 del Real Decreto 1838/1975.

Lo mismo puede decirse del art. 5.1, d), de la Ley catalana, pero no del apartado dos del mismo, ya que, al establecer la posibilidad de fijar reglamentariamente una dotación inicial mínima, desconoce la competencia estatal en esta materia.

8. El art. 5.3 de la L.C. y el 6.2 de la L.G. disponen que, cuando la voluntad fundacional hubiera sido manifestada en testamento, será ejecutada por las personas designadas por el fundador, las cuales otorgarán la escritura pública de fundación completando la mencionada voluntad en la forma prevista por la ley autonómica. El Letrado del Estado impugna dichos preceptos por no hacer referencia al conjunto de la legislación estatal básica aplicable. Pero esta omisión no puede llevar a la inconstitucionalidad de los mismos, pues, como afirma la representación del Parlamento catalán, debe entenderse implícita tal referencia, dado que el contenido de la ley autonómica ha de respetar las correspondientes bases.

9. Los apartados 1 y 5 del art. 6 de la L.C., así como el 1 y 4 del art. 7 de la L.G., son impugnados por contener un sistema específico de nombramiento del Director general de las Cajas —por el Patronato inicial de la Fundación en la escritura fundacional, con ratificación posterior por el primer Consejo de Administración— que el Letrado del Estado juzga incompatible con el establecido en el art. 26 de la LORCA.

Pero, en realidad, los preceptos autonómicos regulan un supuesto de nombramiento provisional —mientras no esté constituido el primer Consejo de Administración— no contemplado por la LORCA y esta regulación no excluye que, una vez transcurrido el periodo provisional, sea de aplicación lo dispuesto en las normas básicas estatales y en las correspondientes leyes autonómicas sobre la designación del Director general; de aquí que no quepa apreciar la alegada inconstitucionalidad.

10. Por no respetar lo preceptuado en el Decreto 1838/1975, impugna el Letrado del Estado los arts. 5 y 8 de la L.G. y el art. 7 de la L.C., en cuanto regulan el proceso de creación de nuevas Cajas de Ahorro y su inscripción en el Registro.

De los arts. 1 y 3 del mencionado Decreto se deduce que dicho proceso comprende la autorización administrativa, la aprobación de los Estatutos, el otorgamiento de la escritura fundacional y la inscripción de la nueva Caja en el Registro Especial de Cajas Generales de Ahorro Popular. El expediente se tramita a través del Banco de España, correspondiendo al Ministerio de Hacienda la concesión de la autorización —que es discrecional y a propuesta del referido Banco—, así como la aprobación de los Estatutos, y al Banco de España la comprobación de que la escritura fundacional se ajusta a los términos de la autorización a efectos de la inscripción en el Registro.

El representante del Gobierno no cuestiona que corresponda a la Comunidad Autónoma la titularidad de las competencias que el Decreto atribuye al Ministerio de Hacienda; su impugnación se basa en que los preceptos autonómicos prescinden, a su juicio, de los requisitos de obligado cumplimiento establecidos en dicho Decreto y, concretamente, de la intervención del Banco de España y del elemento de discrecionalidad recogido en el art. 1 de aquél.

Estima el Letrado del Estado, en cuanto a la autorización de nuevas Cajas de Ahorro, que tanto la intervención del Banco de España, prevista en el Decreto 1838/1975, como el carácter discrecional de su concesión, forman parte de las bases de la ordenación del crédito. Sin embargo, es preciso destacar que el hecho de que la intervención del Banco de España sea preceptiva cuando la resolución haya de adoptarse por el Ministerio de Hacienda, no convierte necesariamente en básica dicha intervención cuando la decisión corresponda a la Comunidad Autónoma, siendo indispensable en este último supuesto analizar las circunstancias que en cada caso concurren.

En relación con el proceso de autorización, el Decreto 1838/1975 atribuye al Banco de España dos funciones: la tramitación de la solicitud y la propuesta al Ministerio de Hacienda. Ahora bien, si la autorización tuviese carácter reglado, la propuesta del Banco de España vendría exclusivamente condicionada por el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, por lo que, tratándose de un mero acto de ejecución, no podría calificarse de norma básica la intervención de aquél, ni en la tramitación del expediente ni en la propuesta. Pero, como expresamente se señala en el art. 1 del mencionado Decreto, dicha autorización tiene carácter discrecional y uno de los factores que el Banco de España ha de valorar al formular su propuesta —y que resulta determinante para la concesión de la autorización— es la inexistencia o insuficiencia de otras instituciones de igual naturaleza en la zona en que haya de desplegar su actividad la nueva Caja de Ahorros. Por ello, ha de examinarse si el carácter discrecional forma parte de las bases de ordenación del crédito y, en caso afirmativo, si la valoración implícita corresponde, en todo caso, al Banco de España.

Los representantes de las Comunidades Autónomas aducen que la discrecionalidad no tiene valor absoluto, que en la actuación de la Administración han de tenerse en cuenta los principios de legalidad y de seguridad jurídica y que, en todo caso, tal elemento de discrecionalidad aparece incorporado a las normas autonómicas, ya que en ellas se prevé la denegación de la inscripción «por notoria inadecuación o insuficiencia de la dotación fundacional al objeto y a las finalidades de la institución».

Sin embargo, no puede considerarse que este último inciso de los arts. 8.2 de la L.G. y 7.2 de la L.C. confiera carácter discrecional a la actuación de la Administración autonómica, pues, como hemos señalado anteriormente, la exigencia de una dotación mínima forma parte de la ordenación básica del crédito y, por lo tanto, la adecuación o la insuficiencia de la dotación vendrá determinada por el cumplimiento de este requisito legal.

Por otra parte, el elemento discrecional ha de vincularse a la finalidad que a través de él se persigue, y, en el presente caso, la distribución territorial de las Cajas de Ahorro, en cuanto trata de garantizar la adecuación, en un ámbito territorial determinado, entre la demanda de los servicios prestados por las Cajas y las instituciones de la misma naturaleza que los prestan (art. 2 del Decreto), puede entenderse como un aspecto de la ordenación básica del crédito, y en este sentido ha de concluirse que el art. 1 del repetido Decreto, en el que se establece el carácter discrecional de la autorización y el punto de referencia respecto del cual ha de ejercerse la discrecionalidad, constituye una norma básica. Pero, al mismo tiempo, en la medida en que ese punto de referencia es susceptible de una distinta valoración, ha de estimarse que también posee carácter básico la intervención prevista del Banco de España —y así lo declaró la STC 1/1982, fundamento jurídico 9.º, pues con ella se garantiza una aplicación uniforme de dicha política financiera en todo el territorio nacional. Carácter que, en cambio, ha de negarse a la exigencia de que la tramitación del expediente se realice a través del Banco de España, por tratarse de un mero acto de ejecución.

De los preceptos autonómicos impugnados sólo el art. 5 de la L.G. regula expresamente la autorización para la creación de nuevas Cajas de Ahorro, disponiendo que corresponde a la Junta de Galicia su concesión «con el cumplimiento previo de la normativa básica vigente», y a la Consejería de Economía y Hacienda la tramitación de la documentación.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, este precepto no puede calificarse de inconstitucional en cuanto determina la titularidad de la competencia autonómica para conceder la autorización y tramitar el expediente, y tampoco cabe deducir su inconstitucionalidad del hecho de que no recoja expresamente lo preceptuado en el art. 1 del Decreto 1838/1975, pues dicha exigencia ha de entenderse incluida en la referencia al «cumplimiento previo de la normativa básica vigente».

La ley catalana no contiene un precepto análogo al gallego, pero cabe entender regulada la referida cuestión en su art. 7.1, según el cual corresponde al Consejo de Economía y Finanzas «aprobar la fundación» de las Cajas de Ahorro. Redactado en estos términos, sólo puede afirmarse la constitucionalidad del precepto si se interpreta que no cumple otra finalidad que la de fijar el órgano autonómico competente, ya que, a diferencia del art. 5 de la L.G., no prevé el cumplimiento de la norma básica contenida en el art. 1 del mencionado Decreto.

En cuanto a la aprobación de los Estatutos y el otorgamiento de la escritura fundacional, la ley estatal se limita a señalar que la primera corresponde al Ministerio de Hacienda. No es posible, pues, desde esta perspectiva, considerar inconstitucionales ni el art. 8.1 de la L.G. ni el 7.1 de la L.C., que no hacen sino determinar qué órgano autonómico es el competente.

Finalmente, por lo que se refiere a la inscripción en el Registro, el Letrado del Estado impugna las leyes autonómicas porque en el art. 7.2 de la catalana y en el 8.2 de la gallega se afirma que la inscripción es obligatoria, lo que, a su juicio, entraña la supresión del elemento de discrecionalidad contenido en la norma estatal.

Es cierto que, de conformidad con los mencionados preceptos, la inscripción sólo podrá denegarse por incumplimiento de los requisitos establecidos, entre los que ha de incluirse, por su carácter básico, la dotación inicial mínima, que determinará la adecuación o la insuficiencia de la dotación fundacional. Pero, en realidad, como hemos indicado anteriormente, no es la decisión relativa a la inscripción, sino la autorización, la que tiene carácter discrecional de acuerdo con la normativa estatal. Y, por otra parte, los preceptos autonómicos impugnados no se refieren al Registro Especial de Cajas Generales de Ahorro Popular, sino a los Registros de Cajas de Ahorro de las respectivas Comunidades, y en lo que a ellos concierne no ha sido impugnada su creación (arts. 12 de la L.C. y L.G.) ni los efectos de la inscripción ni la relación entre ambos Registros prevista en los arts. 13 de ambas leyes autonómicas. Por lo tanto, las alegaciones formuladas por el Letrado del Estado no

pueden servir de fundamento para afirmar la inconstitucionalidad de los arts. 7.2 de la L.C. y 8.2 de la L.G.

11. Impugna, asimismo, el Letrado del Estado el apartado 3 del art. 7 de la L.C. —cuyo contenido no aparece regulado en la ley gallega—, según el cual durante un período transitorio, que no podrá exceder de dos años, un Protectorado ejercerá las funciones de intervención y control en la forma que reglamentariamente se establezca.

La impugnación se basa en que el precepto en cuestión no hace referencia alguna a la intervención del Banco de España, prevista en el art. 5 del Decreto 1838/1975. Precisa este artículo las normas especiales a que estarán sujetas las Cajas de Ahorro durante los dos primeros años de su actuación, disponiendo que no podrán contar con más de una oficina ni podrán realizar operaciones de moneda extranjera u ostentar en esta materia funciones delegadas del Banco de España y que a lo largo de este período serán inspeccionadas y, en su caso, intervenidas por el Banco de España por decisión del Ministerio de Hacienda previo informe del referido Banco.

Con dicha norma, según se declara en la Exposición de Motivos del Decreto, se pretende someter a las nuevas Cajas durante un período de tutela a ciertos condicionamientos que aseguren su eficaz funcionamiento y la adecuada garantía de los fondos ajenos que administran. Por tratarse, pues, de una materia relativa a la solvencia de las Cajas ha de entenderse que a ella se extienden las funciones de disciplina, inspección y sanción, y, dado que la intervención está prevista en el caso de incumplimiento grave de normas de obligada observancia o justificados indicios de riesgo evidente para los fondos ajenos, ha de considerarse que el art. 5 del Decreto 1838/1975 tiene carácter básico.

Ahora bien, el art. 7.3 de la L.C. se refiere a la intervención y control del Protectorado sobre las Cajas de Ahorro y, de conformidad con el art. 2 de la misma ley, la actuación de dicho Protectorado ha de realizarse «en el marco de las bases y la ordenación de la actividad económica en general y de la política monetaria del Estado» y entre esas bases se encuentran, por lo tanto, las relativas a la actividad crediticia de las Cajas, es decir, las bases de la ordenación del crédito. Ha de entenderse, por ello, que la intervención y el control efectuados por el Protectorado no excluyen la inspección e intervención del Banco de España ni el cumplimiento de las demás normas especiales a que han de sujetarse las nuevas Cajas de Ahorro durante los dos primeros años de su actuación. Y, así interpretado, el inciso del art. 7.3 de la L.C. no resulta inconstitucional.

12. En cuanto al art. 10 de las leyes catalana y gallega, relativo a la absorción y fusión de Cajas de Ahorro, se impugna únicamente por omitir en el apartado primero la propuesta del Banco de España prevista en el art. 9 del Decreto 1838/1975 en relación con la fusión, reconociendo el Letrado del Estado que en todo caso la competencia decisoria corresponde a la Generalidad.

Ahora bien, la mencionada norma estatal tiene como finalidad estimular la fusión de Cajas de Ahorro —que aparezca justificada por el reducido volumen de recursos de las mismas, coincidencia de ámbitos de actuación o por otros motivos— estableciendo determinadas bonificaciones respecto a la capacidad consumida por las oficinas abiertas con anterioridad y a tales efectos interviene el Banco de España tramitando la solicitud de fusión y elevando la propuesta de resolución al Ministerio de Hacienda. Aunque las normas autonómicas no tiene esta finalidad específica, no cabe olvidar que entre las funciones de alta dirección que la legislación estatal atribuye al Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro figura la intervención en los expedientes sobre creación, fusión o liquidación de las mismas, por lo que ha de considerarse básico el preceptivo informe del referido Banco, que con carácter general aparece previsto en la mencionada legislación.

Por ello, sólo si se interpreta que los preceptos impugnados no tienen otro alcance que el de fijar el órgano autonómico competente para autorizar las absorciones y fusiones, supeditando dicha autorización al cumplimiento de ciertas condiciones en garantía de terceros, cabe afirmar la constitucionalidad de los arts. 10 de la L.C. y la L.G.

13. Impugna, por último, el Letrado del Estado los arts. 11, 1 y 2, de la L.C. y 11, 1, de la L.G. «por excluir la aplicabilidad de los arts. 140 y ss. del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929».

Sin embargo, las mencionadas normas autonómicas no regulan procedimiento alguno distinto del que puedan establecer las normas estatales aplicables, pues, como en el caso anterior, se limitan a fijar cuál es el órgano de la Comunidad competente para autorizar la disolución y liquidación voluntaria de Cajas de Ahorro y, en la ley catalana, a quién corresponde además controlar el proceso de liquidación, facultades ambas que el Letrado del Estado no cuestiona y cuyo ejercicio —según ha declarado este Tribunal (STC 1/1982, fundamento jurídico 9.º)— no invade el ámbito competencial del Estado por tratarse de competencias de pura ejecución y de vigilancia en garantía de los impositores. Por ello,

no cabe impugnar la constitucionalidad de los citados preceptos autonómicos por el mero hecho de que no contengan una referencia expresa a la legislación estatal, pues no forma parte de su contenido —como los representantes de las Comunidades Autónomas expresamente admiten— la regulación del procedimiento liquidatorio.

14. El segundo apartado, relativo a los órganos de gobierno, cuya regulación figura en el capítulo III de la ley catalana y el título II de la ley gallega, constituye el núcleo fundamental de los preceptos impugnados en los presentes recursos.

Dichos preceptos pueden clasificarse en los siguientes grupos: a) Normas que afectan a la determinación de los órganos de gobierno, a su naturaleza y funciones, a la composición de los mismos y al procedimiento de elección de sus miembros; b) Normas que regulan los requisitos para ser elegidos y las causas de inelegibilidad, así como los supuestos de cese; c) Normas relativas a la reelección de los miembros y la renovación parcial de los órganos; d) Normas que regulan el quórum de asistencia y la adopción de acuerdos; e) Normas concernientes a la figura del Director general, y f) Normas relativas a los órganos confederados.

El Letrado del Estado fundamenta la presunta inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en el hecho de su discrepancia con las normas de la LORCA, que, de conformidad con lo establecido en la disposición final cuarta de la misma, tienen carácter básico. Pero, como hemos puesto de relieve en el fundamento jurídico tercero, tales normas sólo pueden calificarse de básicas en cuanto garantizan la especificidad de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros, especificidad que se concreta en su función social, así como en el carácter representativo de sus órganos de gobierno y en las exigencias derivadas de una gestión eficaz que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales. Por otra parte, no cabe olvidar que el marco estatal básico constituye el mínimo común denominador normativo al que han de sujetarse ambas Comunidades en el ejercicio de la competencia exclusiva que sus Estatutos les atribuyen y, por lo tanto, la fijación de las normas básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme, sino que debe permitir opciones diversas.

Partiendo de las consideraciones anteriores, ha de enjuiciarse la presunta inconstitucionalidad de los artículos de las leyes autonómicas que el Letrado del Estado impugna por contravenir lo preceptuado en la LORCA.

15. Dentro del primer grupo, el Letrado del Estado impugna, en primer término, los arts. 14.1, d), de la L.C. y 22, d), de la L.G. por cuanto, al enumerar los órganos de gobierno, incluyen un órgano unipersonal —el Director general— no previsto en el art. 1 de la LORCA, que ha sido definido como básico en la disposición final cuarta de la mencionada ley.

Las representaciones de las Comunidades Autónomas entienden, en cambio, que la inclusión del Director general entre los órganos de gobierno no contraviene base alguna, pues no incide negativamente sobre la solvencia de las Cajas de Ahorro o sobre los rasgos esenciales que las caracterizan en el ámbito financiero; se trata —dicen— de una simple cuestión de técnica de redacción, dado que no se atribuye al Director general facultad alguna que no le sea propia.

Ahora bien, si es cierto que, al concretar las funciones que corresponden al Director general, las leyes autonómicas no interfieren en el sistema de distribución de competencias entre los distintos órganos rectores previstos en la LORCA, de ello no cabe deducir, sin embargo, la constitucionalidad de los preceptos impugnados. Y ello porque el carácter representativo de todos los órganos de gobierno forma parte de las bases de regulación de las Cajas de Ahorro y aparece garantizado en la ley estatal en relación con cada uno de ellos (arts. 2.1, 14 y 22 de la LORCA); y desde esta perspectiva resultan inconstitucionales los arts. 14.1, d), de la L.C. y 22, d), de la L.G., ya que el Director general, nombrado «entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia suficientes» (arts. 38.1 de la L.C. y 47.1 de la L.G.) carece de dicha representatividad.

16. En relación con la naturaleza y funciones de los órganos de gobierno, el Letrado del Estado centra su impugnación en el Consejo de Administración y considera inconstitucionales los artículos 28.1 de la L.C. y 37.1 de la L.G. por contravenir el art. 13.1 de la LORCA. La impugnación se basa, en primer término, en que dichos preceptos configuran al Consejo «como órgano delegado de la Asamblea general»; sin embargo, esto no constituye base suficiente para determinar su inconstitucionalidad, ya que lo que define al órgano son las funciones que se le encomiendan y éstas en el presente caso resultan coincidentes, pues tanto en la ley estatal (arts. 13.1 y 19) como en las autonómicas (arts. 28 de la L.C. y 37 de la L.G.) se atribuye al referido Consejo la administración, gestión y representación de la Entidad. Aduce también el Letrado del Estado que la remisión a «la presente Ley o los Estatutos respectivos», que en esos mismos preceptos se efectúa para fijar los límites de las facultades del Consejo de Administración en el

ejercicio de las mencionadas funciones, resulta inconstitucional por cuanto debía incluir también una referencia expresa al ordenamiento estatal. Pero tal impugnación carece asimismo de relevancia, pues, como las representaciones de ambas Comunidades señalan, el contenido de las normas relativas a las funciones de los órganos de gobierno, en cuanto normas básicas, ha de estar necesariamente recogido en las leyes autonómicas.

17. Partiendo del carácter básico de las normas contenidas en la LORCA que definen la composición de los órganos de gobierno, el Letrado del Estado impugna los preceptos de las leyes autonómicas que regulan la estructura de dichos órganos, tanto por lo que se refiere a los grupos representados como a los correspondientes porcentajes de representación.

En cuanto a la Asamblea General, el art. 2.3 de la LORCA determina que la representación de los intereses colectivos se realizará mediante la participación en la misma de los siguientes grupos: Corporaciones municipales (40 por 100), impositores (44 por 100), empleados (5 por 100) y personas o entidades fundadoras (11 por 100), pudiendo este último grupo asignar una parte de su porcentaje de participación a instituciones de interés social o Corporaciones locales que no sean, a su vez, fundadoras de otras Cajas de Ahorro en su ámbito de actuación.

El Letrado del Estado impugna los arts. 16.2, e), y 3, de la L.C. y 26.2, c) y e), de la L.G., porque no reproducen dicha composición. Ahora bien, es necesario reiterar en este punto que, aun cuando los mencionados preceptos de la LORCA han de considerarse básicos en la medida en que tienden a garantizar el carácter representativo de los órganos de gobierno, no pueden, sin embargo, contener una regulación tan precisa que vacíe de contenido la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas e impida su adaptación a las características específicas de cada una de ellas, tal como prevé la exposición de motivos de la LORCA.

Por ello no puede estimarse que tenga carácter exhaustivo la enumeración, contenida en esta Ley, de los grupos que han de estar representados en la Asamblea General, y, en consecuencia, no incurren en inconstitucionalidad las normas autonómicas que prevén la existencia de otros grupos, siempre que éstos representen «intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro», tal como exige el art. 2.1 de la LORCA.

Como hemos indicado anteriormente, dentro de tales grupos incluye la ley estatal a las «instituciones de interés social o Corporaciones locales», al prever en el apartado c) de su art. 2.3 que las personas o entidades fundadoras puedan asignar una parte de su porcentaje de representación a dichas instituciones y Corporaciones. No es, pues, inconstitucional el art. 16.2, e), de la L.C. en cuanto establece que en la Asamblea General estará representado el sector constituido por «fundaciones, asociaciones o corporaciones de carácter cultural, científico, benéfico, cívico, económico o profesional de reconocido arraigo en el ámbito territorial de actuación de las Cajas de Ahorro»; como tampoco lo es el apartado e) —salvo el inciso final— del art. 26.2 de la L.G., cuyo contenido es idéntico al de la ley catalana, ni el apartado c) del mismo artículo (y, en consecuencia, la remisión que a dicho apartado hace el art. 26.3), que hace referencia no sólo a las Corporaciones municipales sino también a las demás Corporaciones locales, ya que es manifiesto el carácter representativo de todas ellas.

Resultan, en cambio, inconstitucionales el art. 16.3 de la L.C. y el mencionado inciso final del art. 26.2, e), de la L.G., en cuanto incluyen el combramiento de personalidades de singular prestigio en las mencionadas esferas, dado que esta representación a título individual no está prevista en la LORCA.

La atribución de un carácter no exhaustivo a la enumeración, contenida en la ley estatal, de los grupos representativos de los intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro lleva implícito el que los porcentajes de participación no puedan establecerse de forma taxativa, aun cuando tengan carácter básico las normas que garanticen una representación efectiva de determinados grupos sociales y un equilibrio razonable entre ellos. De aquí que no quepa calificar de inconstitucionales los arts. 17 de la L.C. y 27 de la L.G. por el hecho de que no reproduzcan los porcentajes fijados en el art. 2.3 de la LORCA —única razón aducida por el Letrado del Estado para fundamentar su impugnación—, sin perjuicio de que dichos preceptos deban adaptarse en su día a las normas que en el ejercicio de su competencia pueda dictar el legislador estatal, siempre que por su contenido tales normas hayan de calificarse de básicas.

Por las razones anteriormente expuestas no pueden considerarse tampoco inconstitucionales los artículos de las leyes autonómicas que regulan la composición del Consejo de Administración (artículos 28.3 de la L.C. y 38.2 de la L.G.) y de la Comisión de Control (arts. 36.1 de la L.C. y 45.1 de la L.G.), asimismo impugnados por el Letrado del Estado por no reproducir los arts. 14 y 22.1 de la LORCA, pues, lo mismo que éstos, se limitan a establecer que en ambos órganos habrán de figurar los mismos grupos que componer

la Asamblea General y, en el caso del Consejo de Administración, en la misma proporción.

18. Dentro del segundo grupo de preceptos, relativos a la composición de los órganos de gobierno, impugna el Letrado del Estado los arts. 28.4 de la L.C. y 39.1 de la L.G. por disponer expresamente que la elección de los Vocales del Consejo ha de efectuarse entre los miembros de los respectivos sectores de la Asamblea General.

La sucesiva constitución de los diferentes órganos de gobierno a partir de los componentes del órgano que realiza la elección se establece con carácter general en la LORCA, tanto en lo que se refiere al Consejo de Administración como a la Comisión de Control, pero, en relación con el primero, el art. 14, a), párrafo 3.º y b), párrafo 3.º, de dicha Ley prevé que, en el caso de los representantes de las Corporaciones municipales y de los impositores, pueda nombrarse hasta un máximo de dos personas que no pertenezcan a la Asamblea General y reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad, posibilidad que resulta excluida en las leyes autonómicas.

Se trata de una norma tendente a favorecer la eficacia de la gestión de las Cajas de Ahorro con la presencia de personas especialmente cualificadas en el órgano al que se encomienda expresamente la administración y gestión financiera de la Entidad. Y en este sentido puede calificarse de básica y, por consiguiente, considerarse inconstitucionales los mencionados preceptos autonómicos en la medida en que excluyen la posibilidad de nombrar personas profesionalmente cualificadas.

Asimismo ha de considerarse inconstitucional el art. 45.4 de la L.G., también impugnado, que prevé la asistencia del Director General a las reuniones de la Comisión de Control con voz y sin voto, sin precisar «siempre que dicha Comisión así lo requiera», como hace el art. 22.5 de la LORCA, pues, dada la función fiscalizadora encomendada a dicha Comisión, ha de estimarse básica la norma estatal que excluye la presencia del Director General en la misma a no ser «que lo requiera la Comisión».

No cabe, en cambio, calificar de inconstitucionales los arts. 36.6 de la L.C. y 42.5 de la L.G. que, a diferencia de lo dispuesto en el art. 20.2 de la LORCA, otorgan al Director General voto en el Consejo de Administración, pues, como señalan las representaciones de las Comunidades Autónomas, tal discrepancia no resulta en este caso relevante desde el punto de vista de la configuración básica de los respectivos órganos. Y lo mismo ocurre con el art. 33.1 de la L.C. que, frente a lo dispuesto en el art. 20.1 de la LORCA, no considera preceptivo que el Secretario del Consejo de Administración sea designado entre los miembros del mismo, o el art. 41.1 de la L.G., que se limita a preceptuar que el Consejo de Administración «nombrará un Secretario».

19. Por lo que al procedimiento de elección se refiere, el Letrado del Estado impugna el art. 28 c) de la L.G., basándose en que, frente a lo establecido en el art. 4 de la LORCA, este precepto da por supuesto el carácter potestativo de la elección por compromisarios, de los consejeros generales representantes de los impositores.

Pero lo que cabe calificar de básico no es el procedimiento a seguir para la designación de los miembros de los órganos de gobierno, sino la exigencia de que, cualquiera que sea el procedimiento, garantice el carácter representativo de los correspondientes órganos, por lo que no puede calificarse de inconstitucional una norma que se limita a prever la existencia de procedimientos de elección distintos de los fijados en la LORCA. Por la misma razón no puede considerarse inconstitucional el art. 19 b) de la L.C., cuya impugnación tiene el mismo fundamento.

El art. 28 c) de la L.G. aparece también impugnado «por establecer requisitos diferentes para la condición de compromisario o de consejero general en representación de los impositores». Pero de la lectura del precepto se deduce que en el último inciso del apartado c) no se hace sino extender a los compromisarios los requisitos establecidos en el mismo apartado para los consejeros generales, siguiendo la línea de lo preceptuado en el art. 7.2 de la LORCA.

Las anteriores consideraciones son aplicables al art. 19 b) de la L.C., que tiene idéntico contenido y que aparece impugnado sin fundamentación alguna.

20. Corresponde también al Estado, como hemos puesto de manifiesto en el fundamento jurídico 3.º, garantizar la independencia de los órganos de gobierno y de sus miembros, estableciendo las condiciones necesarias para que —como se precisa en el último párrafo del art. 1 de la LORCA— en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas sólo tengan presente los intereses de la Caja y el cumplimiento de su función social. Por ello han de incluirse dentro de las normas básicas aquellas que determinan las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad para el ejercicio del cargo, así como las relativas a los supuestos de cese.

Desde esta perspectiva impugna el Letrado del Estado los arts. 29 a) y 30 de la L.G., por estimar que contravienen el art. 8, apartados A) y C), de la LORCA.

Ahora bien, por lo que se refiere al art. 29 a) en relación con el 8.A) de la LORCA, no puede calificarse de inconstitucional un precepto que considerando en los mismos términos que la ley estatal, como causa de inelegibilidad de los compromisarios y consejeros, las sanciones por infracciones graves y definiendo éstas de la misma forma, se limita a concretar alguna de dichas infracciones.

No ocurre lo mismo con el art. 30 de la L.G., que el Letrado del Estado impugna por introducir una excepción más, no prevista en el art. 8.C) de la LORCA, a la regla general contenida en ambos preceptos y que se concreta en la exigencia de que los consejeros generales no estén ligados a la Caja de Ahorro, o a Sociedades en que aquélla participe, mediante contratos de obras, servicios, suministros o trabajos retribuidos. La ley estatal establece como excepción la relación laboral cuando se trate de consejeros representantes del personal, y a ellos añade la ley gallega: «o cuando aquella característica fuera anterior a su designación como consejero general».

Este inciso final —que aparece también en el art. 20.2 de la L.C.— que no ha sido impugnado— ha de considerarse inconstitucional porque, aun cuando la designación de consejero sea posterior al nacimiento de la relación laboral, ésta subsiste y por consiguiente subsisten las razones que justifican la prohibición establecida como regla general, tendente a asegurar la independencia del consejero e impedir que posibles intereses privados interfieran en el ejercicio de su función. No se trata, pues, de un mero desarrollo legislativo que se limite a aclarar el contenido de la ley estatal, como pretende la representación de la Junta gallega. Y tampoco puede estimarse, con la representación del Parlamento gallego, que la norma autonómica no entre en colisión con la ley estatal porque la relación laboral sea previa a la designación como consejero y por lo tanto haya sido constituida sin prevalecerse del cargo, ya que, en todo caso, no es ésta la única razón que ha llevado al legislador estatal a establecer la prohibición en cuestión.

El Letrado del Estado impugna asimismo el art. 22.1 f) de la L.C. y, por conexión, el art. 23 c) y el correspondiente inciso del art. 24 de la misma ley; así como el art. 32.1 f) y, por conexión, el 33, c), de la L.G. Basa su impugnación en que los mencionados preceptos contravienen el art. 10 de la LORCA al prever que los consejeros generales puedan ser cesados «por acuerdo de separación adoptado por causa justa» por la Asamblea General, siendo así que, a su entender, el cese sólo puede ser acordado, en su caso, por el respectivo grupo.

Sin embargo, esta alegación no resulta fundada, ya que el art. 10 de la LORCA no contiene prescripción alguna por la que la decisión sobre el cese de los consejeros generales haya de ser adoptada por el grupo correspondiente, aspecto, por, otra parte, irrelevante dada la naturaleza de los supuestos previstos en el mencionado precepto.

Cabe pensar que la impugnación se basa, más bien, en el hecho de que el supuesto en cuestión no aparezca incluido en el art. 10 de la LORCA, pero tampoco desde esta perspectiva puede afirmarse la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos autonómicos, pues, aun cuando se considerara básica la norma estatal, ello no supondría que las Comunidades Autónomas no pudieran introducir otros supuestos, siempre que éstos resultaran justificados teniendo en cuenta el interés de las Cajas y no afectasen a los principios de representatividad e independencia de los órganos y de sus miembros. De aquí que el juicio de inconstitucionalidad habría de referirse a cada caso concreto.

21. Dentro de las normas incluidas en el Capítulo III de la ley catalana y en el Título II de la gallega, que constituyen el tercer grupo de preceptos relacionados con los órganos de gobierno, el Letrado del Estado impugna los concernientes a la renovación de los órganos de gobierno y a la reelección de sus miembros, por contravenir lo dispuesto en el art. 9, apartados 1 y 2, de la LORCA.

Por lo que se refiere al apartado 1.º, esta norma debe considerarse básica en cuanto limita la duración del mandato a cuatro años, pues, si bien es cierto que la permanencia en los cargos puede favorecer la actividad de las Cajas en cuanto supone el aporte de una mayor experiencia y conocimiento, también lo es que ello ha de conjugarse con las exigencias del principio democrático que ha de regir la configuración de sus órganos de gobierno. No puede, en cambio, calificarse de básica la limitación de la reelección a un período, pues el carácter democrático y representativo de los cargos sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección. Por ello no resultan inconstitucionales el art. 21.2 de la L.C., que admite la reelección sin límite temporal alguno, y el 31.2 de la L.G., que amplía a dos períodos de igual duración que el inicial la permanencia en el cargo, y, por conexión los arts. 31.1 y 40.1 de las respectivas leyes.

Ha de asignarse asimismo carácter básico al art. 9.2 de la LORCA en cuanto preceptúa la renovación parcial de la Asamblea, ya que con ello se pretende asegurar la estabilidad de los órganos de gobierno, pero no en cuanto determina que la renovación ha de hacerse por mitades. Por no respetar este precepto estima el Letrado del Estado que es inconstitucional el art. 31 de la L.G., en cuyo núm. 3 se establece que los estatutos «también podrán prever fórmulas para la renovación parcial de la asamblea». Ahora bien, la representación del Parlamento gallego alega que en la ley autonómica la renovación parcial es preceptiva, que lo que resulta potestativo es la opción, entre las fórmulas posibles, por aquella que la entidad estime más conveniente en sus estatutos. Y, así interpretado, el precepto es constitucional, pues, como hemos indicado, lo que ha de considerarse básico es la exigencia de la renovación parcial, no la forma concreta en que dicha renovación haya de llevarse a cabo.

22. En relación con las normas que regulan el quórum de asistencia y la adopción de acuerdos—cuarto grupo de preceptos—, la representación del Gobierno impugna el art. 34.2 de la L.G. por cuanto modifica el quórum necesario para la válida constitución de la Asamblea al no distinguir entre primera y segunda convocatorias, infringiendo con ello lo dispuesto en el art. 12.1. párrafo último, de la LORCA. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, según la disposición final cuarta, tres, de esta ley, la norma aducida para fundamentar la impugnación no tiene carácter básico.

Alega también el Letrado del Estado que, frente a lo preceptuado en el art. 12 de la LORCA, la citada norma autonómica elude la exigencia de voto favorable de los dos tercios de los asistentes en los supuestos de «aprobación y modificación de los estatutos y reglamentos» y de «fusión, liquidación y disolución de la Caja». Pero esta alegación habría, en todo caso, que referirse al art. 34.3, que es el que establece que los «acuerdos se tomarán por mayoría simple, a no ser que los estatutos fijen otros requisitos superiores», pues el art. 34.2 hace referencia únicamente al quórum de asistencia. Ahora bien, el art. 34.3 no aparece impugnado, ni en el encabezamiento del escrito de interposición del recurso ni en el suplico del mismo.

Por otra parte, en cualquier caso, las normas autonómicas no resultarían inconstitucionales, pues en la alegación del Letrado del Estado no se tiene presente que el art. 34.2 de la L.G. exige en los mencionados supuestos una asistencia calificada de dos tercios, con lo que el sistema estatal y el autonómico vienen a resultar equivalentes en cuanto al número mínimo de votos favorables requerido para la adopción de los acuerdos.

Tampoco cabe calificar de inconstitucional el art. 34.4 de la L.G. por el mero hecho de que no otorgue de forma expresa voto de calidad a quien presida la reunión de la Asamblea General, como hace, en su párrafo segundo, el art. 12.2 de la LORCA.

23. Dentro del quinto grupo de preceptos que regulan los órganos de gobierno, el Letrado del Estado impugna los arts. 38.2 y 3 de la L.C. y 47.2 y 3 de la L.G., relativos al Director General, por contravenir el art. 26 de la LORCA.

Es necesario, sin embargo, destacar que no todo el contenido de la mencionada norma estatal tiene carácter básico: Por lo que aquí respecta, puede calificarse de básica en cuanto establece los requisitos necesarios para el nombramiento y cese del Director General y, teniendo en cuenta la importancia de las funciones que realiza y el carácter representativo de las Cajas de Ahorro, trata de asegurar que goce de la confianza de los órganos de gobierno. Pero ello no implica que las leyes autonómicas no puedan introducir requisitos adicionales siempre que no desvirtúen lo dispuesto en la norma estatal.

No cabe, por consiguiente, afirmar que infringen el art. 26 de la LORCA los arts. 38.3 a) de la L.C. y 47.3 a) de la L.G. en cuanto exigen que el cese del Director General sea ratificado por la Asamblea General—órgano a quien, de acuerdo con la norma estatal y las autonómicas, corresponde la ratificación de su nombramiento—, o de los apartados c) de los citados preceptos autonómicos, que remiten la fijación de la edad de jubilación a los estatutos de las Cajas de Ahorro.

Tampoco puede estimarse inconstitucional el apartado b) de ambos preceptos autonómicos, impugnado por el Letrado del Estado basándose en que, de acuerdo con él, en caso de cese del Director general como resultado de un expediente disciplinario, la función del Banco de España queda reducida a la de una mera propuesta a la Administración autonómica. El art. 26 de la LORCA establece que el Director General de una Caja podrá ser removido de su cargo en virtud de expediente disciplinario instruido por el Banco de España o por la Comunidad Autónoma, elevándose en el primer caso, junto con el expediente, propuesta de resolución a la autoridad competente. Y ha de entenderse que las leyes autonómicas respetan el contenido básico de dicha norma al prever que la instrucción del expediente por el órgano competente de la comunidad se realizará no sólo por iniciativa propia sino también a propuesta del Banco de España, ya que ésta será consecuencia del

ejercicio de la función inspectora que expresamente reconocen al Banco de España ambas leyes autonómicas (arts. 56 L.C. y 18 L.G.), sin que los preceptos impugnados limiten el contenido de tal propuesta.

En cambio, han de calificarse de inconstitucionales los arts. 38.2 de la L.C. y 47.2 de la L.G. en cuanto someten el nombramiento del Director General a la aprobación del correspondiente órgano de las Comunidades—El Departamento de Economía y Finanzas o la Consejería de Economía y Hacienda— a través del derecho de veto que pueden ejercitar. En este punto, ha de considerarse básica la decisión del legislador estatal de eliminar toda intervención de los poderes públicos en el nombramiento del Director general, por cuanto, al estar encaminada a reforzar la independencia de los órganos rectores, afecta a un aspecto fundamental de la configuración de las Cajas de Ahorro. Por ello incurrir en inconstitucionalidad las leyes autonómicas, que introducen un límite no previsto en la ley estatal a la facultad de designación del Director General por los correspondientes órganos de la Entidad.

24. Finalmente, en relación con las Federaciones de ámbito territorial reguladas en el art. 31 de la LORCA, el Letrado del Estado impugna los arts. 49 y 50.1 de la L.G., así como el art. 49 de la L.C.

El art. 49 de la L.G. es calificado de inconstitucional por cuanto dispone que «las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia se agruparán en una federación», siendo así que el art. 31.1 de la LORCA establece el carácter potestativo de las federaciones de ámbito territorial.

Ahora bien, dada la finalidad que la norma estatal atribuye a estas federaciones, que es la de unificar la representación de las Cajas de Ahorro ante los poderes públicos y la colaboración con ellos, ha de entenderse que la norma que permite dicha agrupación va dirigida tanto a las Cajas como a la Comunidad autónoma a la que pertenecen. Por ello no puede considerarse inconstitucional que para conseguir las finalidades que se concretan en el art. 49 de la L.G., que exceden del ámbito de cada una de las Cajas e inciden en la actuación de la Junta de Galicia en relación con las inversiones básicas destinadas a las obras benéfico-sociales realizadas por ellas en el ámbito territorial de la Comunidad gallega, ésta establezca con carácter obligatorio la agrupación en una federación de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia.

Tampoco cabe afirmar la inconstitucionalidad de art. 50.1 de la L.G. por el hecho de que prevea como órgano de gobierno una Junta y no un Consejo General (art. 31.2 de la LORCA), pues, aun cuando tengan distinta denominación, ambos órganos poseen una composición análoga.

Impugna asimismo el Letrado del Estado los arts. 49 de la L.C. y 50.1 de la L.G., por no prever la presencia obligada de dos representantes de la Comunidad Autónoma en la Junta de Gobierno, de conformidad con el art. 31.3 de la LORCA, reduciéndola a un representante y con carácter potestativo. A su juicio, se trata de una norma básica que asegura la representación de «los intereses colectivos correspondientes al ámbito autonómico». Pero, de una parte, esta finalidad se cumple con la presencia de los representantes de todas las Cajas de Ahorro y, de otra, dados los objetivos que con las Federaciones de ámbito territorial se persiguen, es a la Comunidad Autónoma a la que corresponde fijar la forma de conexión entre el órgano de gobierno de la Federación y el de la Comunidad, por lo que ambos preceptos autonómicos no pueden considerarse inconstitucionales.

25. El tercer apartado de preceptos de ambas leyes autonómicas impugnados por el Letrado del Estado comprende las normas relativas a «inspección, sanciones e intervención» incluidas en el capítulo VIII de la L.C. y en el Título I, capítulo IV de la L.G.; concretamente son objeto de impugnación los arts. 57, 58.1 d), 60 y 61 de la L.C. y los arts. 19, 20.1 d) y e) y 21 de la L.G.

Por lo que concierne a los arts. 57 y 58.1 d) de la L.C. y 19 y 20.1 d) y e) de la L.G., que regulan la responsabilidad disciplinaria de las Cajas de Ahorro y de quienes integran sus órganos de gobierno, así como las correspondientes sanciones, la representación del gobierno no se muestra disconforme con la tipificación de las infracciones ni con la definición de las sanciones, con excepción de la que es calificada como «destitución de los órganos de gobierno». Lo que constituye el fundamento de su impugnación es el hecho de que se incluya entre las personas disciplinariamente responsables a los miembros de la Asamblea General y de la Comisión de Control, y que por razones disciplinarias se pueda llegar a sancionar con la destitución de estos órganos, cuando la legislación estatal en la materia, que el Letrado del Estado considera básica (arts. 10, 18 y 22.3 de la LORCA, art. 158 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, art. 18 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940 y art. 1 del Real Decreto-ley 5/1978, de 6 de marzo, en relación con el art. 5 del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre), no prevé la destitución de órgano alguno y únicamente contempla la responsabilidad de los administradores y del Director General. A su juicio, la ley

autonómica no puede ampliar el ámbito personal de responsabilidad disciplinaria que forma parte de aquellas bases, ni imponer sanciones no previstas en la legislación estatal.

Como este Tribunal ha declarado en su STC 87/1985, fundamento jurídico 8.º, «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E. básicamente) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 C.E.)». En el caso que nos ocupa, la previsión, por parte de las leyes autonómicas, de una sanción tan grave como la destitución de los órganos de gobierno, no contemplada en la legislación estatal, supone en definitiva una diferencia de trato sustancial o «salto sancionador cualitativo que rompe la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio» (STC citada, fundamento jurídico 8.º *in fine*). Lo mismo cabe decir de la ampliación de la responsabilidad disciplinaria a las personas pertenecientes a cualquier órgano de gobierno de las Cajas, en vez de circunscribirla a los administradores y al Director General como preceptúa el ordenamiento estatal. A ello debe añadirse que las sanciones a los consejeros generales y miembros de la Comisión de Control, y especialmente la posibilidad de destitución de estos órganos, inciden directamente en la independencia y el carácter representativo de los órganos de gobierno de las Cajas, por lo que también desde la perspectiva de la ordenación del crédito debe considerarse básica su regulación. En consecuencia, han de estimarse inconstitucionales los arts. 57, párrafo primero, de la L.C. y 19, párrafo primero, de la L.G., en cuanto amplían el grupo de personas responsables, así como los arts. 58.1 d) de la L.G. y 20.1, d), de la L.G., que establecen como sanción la destitución de los órganos de gobierno.

26. El Letrado del Estado hace especial hincapié en la trascendencia de la impugnación de los arts. 60 de la L.C. y 21 de la L.G., que prevén la intervención de las Cajas de Ahorro y la suspensión de sus órganos de gobierno y dirección por «grave irregularidad administrativa y económica», pues, en su opinión, infringen la actual regulación estatal sobre la materia (art. 19 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940 y, especialmente, el Real Decreto-ley 5/1978). Lo que se debate a este respecto es que las normas en cuestión atribuyan al Gobierno y Administración autonómicas la competencia exclusiva de ejecución, reduciendo la intervención del Banco de España a una mera función de propuesta. A juicio del Letrado del Estado, dichos preceptos son inconstitucionales por cuanto la suspensión e intervención de una entidad de depósito en una situación difícil afecta al sistema financiero en su conjunto e invade intereses supracomunitarios, lo que reclama la reserva al Estado de su ciclo jurídico completo: Legislación, desarrollo normativo y ejecución.

Es evidente que ha de atribuirse carácter básico a las normas estatales aducidas por la representación del Gobierno en cuanto regulan la adopción de medidas cautelares que permiten actuar de forma inmediata y con carácter preventivo en situaciones graves que puedan afectar a la solvencia de las Cajas y a la estabilidad del sistema financiero, pues, en estos casos, la naturaleza de la materia en cuestión exige una actuación uniforme y coordinada que garantice la eficacia de las medidas adoptadas, lo que justifica la inclusión en las bases de meros actos de ejecución. Pero, por una parte, no existe coincidencia entre estos supuestos y los previstos en las leyes autonómicas, que abarcan situaciones de grave irregularidad tanto económica como administrativa. Y, por otra, cabe inferir del conjunto del articulado contenido en el capítulo VIII de la Ley catalana y en el capítulo IV del Título I de la Ley gallega —y esta interpretación es compartida por ambas Comunidades— que las atribuciones conferidas al Gobierno y al Departamento de Economía y Finanzas o a la Consejería de Economía y Hacienda en los preceptos impugnados lo son sin perjuicio de las que corresponden al Estado sobre las mencionadas materias. Los arts. 56 de la L.C. y 18 de la L.G., en relación con las funciones de coordinación e inspección, contienen una cláusula de salvaguardia de las funciones del Banco de España y, según los arts. 58.4 de la L.C. y 20.4 de la L.G., las competencias autonómicas sobre sanciones se asumen «sin perjuicio de la legislación del Estado sobre el fondo de garantía de depósitos de las Cajas de Ahorro», dentro de la cual se encuentra el Real Decreto-ley 18/1982, cuyo art. 5 extiende a las Cajas de Ahorro las facultades atribuidas al Banco de España en el Real Decreto-ley 5/1978 (arts. 1 y 2), aducido por el Letrado del Estado como norma básica. Y no cabe desconectar la sanción de exclusión del Registro de Bancos, prevista en el mencionado Decreto-ley, de las medidas provisionales de suspensión e intervención, también previstas en él, que pueden adoptarse mientras se sustancia el expediente sancionador.

Así interpretados, no pueden calificarse de inconstitucionales el art. 60 de la L.C. y el 21 de la L.G. Y tampoco resulta

inconstitucional el art. 61 de la L.C., cuya impugnación no fundamenta el Letrado del Estado, pues, lo mismo que el 21.4 de la L.G., se limita a establecer que los gastos ocasionados por la intervención decretada por los respectivos gobiernos autonómicos correrán a cargo de la Caja de Ahorros afectada.

En conexión con esta impugnación el Letrado del Estado impugna asimismo el apartado e) del art. 20.1 de la L.G. por establecer como sanción la «exclusión del Registro de Cajas de Ahorro», alegando que, dado que dicha sanción lleva consigo la liquidación y disolución de las Cajas, ha de reconocerse expresamente la competencia del Estado en esta materia. Pero, en realidad, dicho precepto sólo tiene por finalidad determinar las sanciones que pueden aplicarse en los supuestos previstos en el art. 19 de la referida Ley y, por otra parte, como en el caso anterior, la competencia estatal queda a salvo con lo dispuesto en el inciso final del núm. 4.º del mismo artículo. De aquí que el apartado en cuestión no pueda calificarse de inconstitucional.

27. El Letrado del Estado concluye su escrito de alegaciones impugnando las Disposiciones transitorias primera, segunda, cuarta y quinta, y, por conexión, la tercera de la L.C., así como las Disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta de la L.G.

Es preciso señalar al respecto que han de considerarse básicas aquellas normas que establecen los plazos de adaptación de las Cajas de Ahorro a la nueva situación derivada de la entrada en vigor de la LORCA, tanto en lo que se refiere a la duración de los plazos como al momento a partir del cual ha de realizarse el cómputo. En este sentido es inconstitucional la Disposición transitoria primera de ambas leyes autonómicas, al no respetar el límite máximo establecido en la Disposición transitoria primera de la LORCA para la adaptación de los Estatutos, y la Disposición transitoria quinta de la L.C. y cuarta de la L.G., en cuanto fijan un momento distinto al indicado por la disposición transitoria cuarta de aquella para el cómputo del plazo. No lo son, en cambio, las Disposiciones transitorias cuarta de la L.C. y tercera de la L.G., pues el plazo establecido en ellas resulta inferior al previsto en la Disposición transitoria segunda de la Ley estatal.

La Disposición transitoria segunda de la L.C. es impugnada porque, frente a lo preceptuado en el art. 2.3 de la LORCA y respecto a las Cajas de Ahorro ya constituidas, limita la posibilidad de representación de los fundadores en la Asamblea General, al caso en que tal derecho estuviera atribuido en los estatutos vigentes en el momento de promulgarse la Ley catalana. El carácter básico del mencionado artículo —en cuanto establece los grupos que han de estar representados en dicho órgano de gobierno— determina efectivamente la inconstitucionalidad de la referida Disposición.

La representación del Gobierno impugna asimismo las Disposiciones transitorias quinta de la L.C. y cuarta de la L.G., porque en contra, a su juicio, de lo previsto en la Disposición transitoria cuarta, párrafo segundo, de la LORCA, preceptúa que en el periodo transitorio el Presidente y el Secretario del Consejo de Administración continuarán en el ejercicio de sus cargos. Pero lo cierto es que la mencionada norma estatal se limita a señalar que, entre los vocales del antiguo Consejo de Administración que han de continuar en el nuevo, figurarán el Presidente y el Secretario. De aquí que las normas autonómicas en cuestión, que no infringen dicho precepto y tienden a garantizar la continuidad y regularidad del funcionamiento de los órganos de gobierno, no puedan ser calificadas de inconstitucionales.

## FALLO

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

Ha decidido:

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña, y, en su virtud,

- Declarar que son inconstitucionales los arts. 5.2; 14.1 d); 16.3; 38.2; 58.1 d) y Disposición transitoria segunda.
- Declarar inconstitucionales los arts. 28.4; 57, párrafo primero, y Disposiciones transitorias primera y quinta, con el alcance que se determina en los fundamentos jurídicos 18, 25 y 27, respectivamente.
- Declarar que no son contrarios a la Constitución los arts. 7.1; 7.3; 10.1 y 60.1, interpretados conforme a los fundamentos jurídicos 10, 11, 12 y 26, respectivamente.

2.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 17 de julio, del Parlamento de Galicia, y, en su virtud,

- a) Declarar que son inconstitucionales los arts. 20.1 d); 22 d); 26.2 e), inciso final; 30, inciso final; 45.4 y 47.2.
- b) Declarar inconstitucionales los arts. 19.1, párrafo primero; 39.1, y Disposiciones transitorias primera y cuarta, con el alcance que se determina en los fundamentos jurídicos 25, 18 y 27, respectivamente.
- c) Declarar que no son contrarios a la Constitución los arts. 10 y 21.1, interpretados conforme a los fundamentos jurídicos 12 y 26, respectivamente.
- 3.º Desestimar ambos recursos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a veintidós de marzo de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel 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.