

reguladora de Cajas de Ahorro, es inconstitucional y, por tanto, nulo.

Segundo.—Declarar que el art. 35.1, d) de la Ley impugnada es inconstitucional y consiguientemente nulo.

Tercero.—Declarar que son inconstitucionales y por consiguiente nulos, los núms. 3 y 4 del art. 39 de la Ley impugnada.

Cuarto.—Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**7649** *Pleno. Sentencia 62/1993, de 18 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad 814/1991. Promovido por el Gobierno de la Nación, contra determinados artículos de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro de Aragón.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 814/91, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 14.2; 35.1 a); 36; 58 y 60 de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro en Aragón, publicada en el «Boletín Oficial de Aragón» núm. 7, de 18 de enero de 1991. Han sido partes el Presidente de las Cortes de Aragón, don Juan Bautista Monserrat Mesanza y, posteriormente, don Angel Cristóbal Montes, y la Diputación General de Aragón, representada por su Letrado don Manuel Gudea Martín. Ha sido Ponente el Presidente, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 17 de abril de 1991, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 14.2; 35.1, a); 36; 58 y 60, de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro en Aragón.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) Con carácter general, señala el Abogado del Estado que las competencias estatales y autonómicas en la materia resultan del art. 149.1.11.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> de la C.E. y del art. 39 del E.A. de Aragón, habiéndose dictado la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (en adelante, LORCA), y la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Pues bien, el examen de la Ley autonómica arroja importantes incongruencias con la normativa estatal básica desde el punto de vista de un objetivo examen de los textos. Y de otra parte, también se han omitido extremos esenciales de las normas básicas estatales, quebrando así la seguridad jurídica que exige el art. 9.3 C.E.

En consecuencia, ambos supuestos (contravención directa y omisión insalvable), existen en diversos preceptos de la referida Ley.

B) El art. 14.2 de la Ley impugnada infringe la normativa básica estatal en un aspecto esencial, como es el relativo al régimen de absorción de una Caja por otra y las mayorías necesarias para ello.

La norma, en efecto, es totalmente incompatible con el art. 12.2 de la LORCA, en relación con el art. 11.2 y 3, que exige con carácter básico para todos los supuestos de fusión una mayoría cualificada de los dos tercios de los asambleístas asistentes, siendo clara la doctrina del Tribunal Constitucional al admitir que es posible reforzar, pero no atenuar, las exigencias de este precepto básico de la Ley estatal que han de considerarse como mínimos a observar (STC 49/1988, fundamento jurídico 24). La contravención, pues, de la norma básica, a la luz de la doctrina del Tribunal, es clara y manifiesta.

C) El art. 35.1, a) se impugna por exigir un requisito para ostentar la condición de Consejero general que fue expresamente derogado por el legislador estatal, por ser contrario a la legislación de la Comunidad Económica Europea: El ostentar la nacionalidad española. En efecto, el Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, eliminó este requisito, que aparecía en la primera redacción del art. 7.1, a) de la LORCA, al adaptarla al Derecho de las Comunidades Europeas, y concretamente a las Directivas 73/183, de 28 de junio, y 77/780, de 12 de diciembre.

Ciertamente, las Comunidades Autónomas pueden exigir requisitos adicionales, pero siempre con respeto a la norma básica. En este caso, de la comparación de los dos textos sucesivos (el art. 7 de la LORCA antes y después del Real Decreto Legislativo), y de la finalidad y características de éste, se desprende con inequívoca claridad que el deseo expreso del legislador estatal ha sido suprimir el requisito que se impugna.

D) El art. 58 está en contradicción con el art. 20.2 de la LORCA. En las Cajas de Ahorro, a diferencia de las sociedades mercantiles, no existe libertad de delegación de facultades generales (v. gr., no existe la figura del Consejero-delegado), de manera que la peculiar composición de los órganos rectores y la finalidad representativa de tal composición, determina un delicado y riguroso reparto de competencias entre ellos, que se les aseguran legalmente, pero que necesariamente deben ejercitar. Por ello, el art. 20.2, de carácter básico, debe considerarse como una descripción cerrada de las facultades de delegación de tales competencias con carácter general, a fin de asegurar la participación del Consejo en los asuntos propios de su competencia, permitiénd-

dose, únicamente, la delegación «en una Comisión Ejecutiva y en el Director general».

El precepto autonómico, que no tiene límite alguno, habilita, sin embargo, para la creación de múltiples Comisiones delegadas, lo que producirá la dispersión y disolución de las competencias del Consejo. En definitiva: El esquema básico de las Cajas sólo admite una Comisión Ejecutiva, lo que es vulnerado claramente por el precepto que se impugna.

E) Los arts. 36 y 60 de la Ley impugnada reproducen normativa estatal básica, omitiendo prescripciones fundamentales de la misma, siendo aquí de plena aplicación la doctrina de la STC 154/1989, fundamento jurídico sexto.

Así, el art. 36, al regular las incompatibilidades para ejercer el cargo del Consejero general o compromisario, omite las siguientes: La establecida respecto de los sancionados por infracciones graves [art. 8 a) de la LORCA]; la prevista respecto de los cargos de Corporaciones o Entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito [art. 8 b) de la LORCA]; y también la fijada respecto de las personas vinculadas contractualmente a las Cajas de Ahorro, que, de acuerdo con la ley básica, se extiende por un período de tiempo de dos años contados a partir del cese de aquella relación [art. 8 c) de la LORCA].

El carácter indudable de regulación completa que posee el precepto, que reproduce supuestos generales contemplados en la legislación estatal, determina, pues, el carácter de insalvable de la restricción a la luz de la doctrina constitucional; y en cuanto al art. 8 de la LORCA hay que hacer constar que el Tribunal Constitucional lo declaró «... básico, en cuanto que las causas de incapacidad o incompatibilidad que contiene han de ser respetadas por las legislaciones autonómicas, si bien éstas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables o desarrollar con más detalle los establecidos en la Ley (fundamento jurídico 21 de la STC 49/1988).

Igualmente, el art. 60 omite, entre las funciones atribuidas a la Comisión de Control, las relativas a la gestión de la Obra Benéfico Social (art. 24.1, 3.º, de la LORCA) y, sobre todo, la referente al requerimiento de convocatoria de la Asamblea General extraordinaria en los supuestos en que haya existido propuesta de suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración (art. 24.1, 8.º, de la LORCA). La confusión y el quebranto de la seguridad jurídica se incrementan con la cláusula general que contiene el art. 60, h), donde se cierra la lista de competencias con remisión exclusiva a la propia Ley aragonesa o a los Estatutos; por ello, en ambos casos, parece de plena aplicabilidad la doctrina del Tribunal Constitucional antes citada.

F) Concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad, de los preceptos impugnados. Mediante otro sí, suplicó se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados al invocarse expresamente por el Gobierno el art. 161.2 de la C.E.

3. Por providencia de 22 de abril de 1991, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, adoptar las medidas dispuestas en el art. 34.1 de la LOTC, tener por invocado el art. 161.2 de la C.E. y, consecuentemente, a tenor del art. 30 de la LOTC, por suspendida la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados y publicar la incoación del recurso y la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de Aragón» para general conocimiento.

4. Mediante escrito de su Presidente, presentado el 22 de mayo de 1991, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Mediante escrito de su Presidente, presentado el 7 de mayo de 1991, el Senado se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

5. Con fecha 16 de mayo de 1991 tuvo entrada el escrito de alegaciones del Presidente de las Cortes de Aragón, don Juan Bautista Monserrat Mesanza, en el que se concluye suplicando sea desestimado el recurso, fundamentando la oposición en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

A) Como consideraciones generales, se señala por el recurrente que no es esta materia en la que el legislador se encuentre huérfano de orientación jurisprudencial, pues el Tribunal Constitucional, fundamentalmente en las SSTC 48/1988 y 49/1988, ha delimitado el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorro. De este modo, el legislador aragonés ha tenido muy presente en todo momento los citados pronunciamientos, con la finalidad de asegurar la adecuación de las norma al bloque de constitucionalidad que delimita las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia.

Pues bien, la interpretación del Abogado del Estado no puede considerarse sino restrictiva de las competencias que a la Comunidad Autónoma de Aragón le atribuyen la C.E. y su Estatuto de Autonomía. Interpretación restrictiva por el efecto expansivo que predica del ya de por sí amplio régimen básico que estableció la LORCA y también por el alcance que otorga a prestantas omisiones de preceptos básicos de esa legislación estatal. Pero, para determinar la constitucionalidad o no de los preceptos impugnados deberán tenerse presentes, de manera destacada, estas dos ideas: Por un lado, el hecho de que la Comunidad Autónoma de Aragón posee un cierto margen para adaptar la organización de las Cajas que se vean afectadas por su legislación, a las peculiaridades y necesidades de la Comunidad; y por otro, que ese margen tiene como límites los fines que la legislación estatal ha atribuido a la legislación sobre Cajas de Ahorro. De este modo, para que una norma autonómica sea inconstitucional deberá impedir o dificultar el cumplimiento de esos fines.

Y en cuanto al segundo argumento que esgrime la Abogacía del Estado, referido a la omisión de normas básicas estatales en la Ley aragonesa, lo que quiebra la seguridad jurídica, se señala que, no entrando a discutir, en este momento, el carácter básico que se predica de las normas estatales, si cabe afirmar que no toda omisión es inconstitucional, ya que, tal como reconoce la Abogacía del Estado, sólo lo sería cuando sea preciso realizar construcciones extremadamente complejas o exista en la redacción de la norma graves obstáculos para tal integración. Sin embargo, no parece que ninguno de los preceptos impugnados por este motivo se encuentre en uno de los extremos referidos.

Además, desde principios de técnica legislativa, hay que decir que la repetición por la Ley autonómica de todos los preceptos estatales declarados básicos no parece muy afortunada. La omisión de alguno o de gran parte de ellos es, en muchos casos, necesaria para lograr una adecuada sistemática. Es cierto que ello supone un factor de complejidad, pero esa complejidad viene dada por la propia técnica constitucional de la legislación básica, de manera que el destinatario de una norma que

regule una materia en la que se produzca esta distribución de competencias normativas sabe que habrá de tener presentes los dos textos.

En todo caso, parece difícil que se pueda llegar a crear un estado tal de inseguridad jurídica que obligue para su corrección a la declaración de inconstitucionalidad, que, como reiteradamente ha tenido ocasión de declarar el Tribunal, es una decisión extrema, a la que sólo cabe llegar cuando no exista posibilidad alguna de interpretar la norma de manera conforme a la Constitución. Así, la omisión podrá ser, y ello también sería discutible, defectuosa técnicamente por dificultar la adecuada recepción de la norma, pero difícilmente podrá decirse que es motivo suficiente para adoptar la medida extrema que supone declarar inconstitucional una norma.

B) El art. 14.2 se impugna por disminuir el quórum necesario para la fusión. Hay que señalar, no obstante, que el art. 14.2 se refiere al supuesto de absorción —más concretamente a la Entidad absorbente—, ya que es el art. 42 de la Ley impugnada el que se refiere a la fusión, reproduciendo la legislación estatal excepto al reforzar el quórum de asistencia necesario para adoptar, entre otros, el acuerdo de fusión. Y en el apartado f) del art. 39 se atribuye a la Asamblea general la función de aprobar la fusión de Cajas de Ahorro.

En consecuencia, el precepto citado —art. 42— debe eliminar los temores del recurrente, al reforzar, incluso, los requisitos exigidos por la legislación estatal. La mayoría que exige el art. 14.2 para aprobar la absorción de otra Entidad se comprende por el hecho de que la Entidad que realiza la absorción no sufre transformación alguna de su naturaleza jurídica, lo que sí sucede con la Entidad que es absorbida, que habrá de disolverse, aplicándose, en ese caso, los quórum reforzados que la Ley prevé para este supuesto [art. 39, g) en relación con el art. 42.2)].

Finalmente, hay que recordar que en la STC 48/1988, fundamento jurídico 22, quedó salvada la constitucionalidad de un precepto de la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de 17 de julio, que sí se diferenciaba de la normativa estatal en este punto.

C) En cuanto al art. 35.1, a), se afirma que el precepto respeta la distribución competencial tal y como la interpretó el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 21 de la citada STC 49/1988. Cuestión diferente es la posible contradicción existente con la normativa comunitaria en la materia. Pero de existir ésta, se resolverá conforme a los procedimientos y principios establecidos para estos supuestos por nuestro ordenamiento.

D) El art. 58 vulneraría el art. 20.2 de la LORCA, pues, para el recurrente, este artículo ha de entenderse como una descripción cerrada de las facultades de delegación, asegurándose así la participación del Consejo como tal en los asuntos de su competencia. Sin embargo, esta interpretación no es compatible por diversas razones:

a) El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el precepto de la LORCA que nos ocupa en el fundamento jurídico 25 de la STC 49/1989, no declarándose inconstitucional porque se consideró que el precepto contiene normas obvias y permisivas para las Comunidades Autónomas. Por el contrario, la interpretación que de este precepto realiza la Abogacía del Estado sí conculcaría esas competencias al fijar un modelo único de organización de segundo nivel, lo que impediría que las Comunidades Autónomas pudiesen adaptar esa organización a sus propias peculiaridades, siempre dentro del respeto al esquema básico de organización que fija la LORCA.

b) En todo caso, hay que señalar que el hecho de que el Consejo pueda delegar competencias no significa que no participe en los asuntos de su competencia. La propia naturaleza de la delegación contradice esta afirmación, debiéndose recordar, además, que siempre será posible revocar la misma.

c) Finalmente, parece también preciso señalar que el artículo impugnado sólo establece como obligatoria la constitución de una Comisión delegada para la obra sociocultural. La especificidad de esta labor de las Cajas justifica plenamente su constitución, que en nada altera el esquema de organización que para las mismas prevé la LORCA y en ningún caso se encuentra en contradicción con los fines que la citada norma atribuye a la legislación de Cajas. Es cierto, por lo demás, que la Ley posibilita la creación de otras Comisiones delegadas, pero difícilmente puede considerarse inconstitucional esta previsión que, por sí misma, no altera en absoluto el régimen establecido en la Ley estatal. La posible inconstitucionalidad sólo podría producirse en el supuesto de que la constitución de una Comisión delegada concreta alterase el esquema organizativo básico de la Ley, lo que sólo se podrá saber cuando se haya constituido la misma, sin que pueda deducirse dicha infracción del precepto impugnado.

E) Por lo que atañe a los arts. 36 y 60, debe insistirse que en ningún caso puede entenderse que la Ley autonómica se encuentre obligada a reiterar todas las causas a las que se refiere la legislación estatal. Siempre se podrá discutir la bondad o maldad de la opción escogida desde la perspectiva de la técnica legislativa, pero difícilmente se podrá decir que es inconstitucional un precepto que en nada contraviene la legislación estatal. Decir que con ello sufre la seguridad jurídica hasta el punto de obligar a adoptar la medida extrema que declare la inconstitucionalidad de las leyes parece desproporcionado y alejado de la complejidad que rodea la estructura del ordenamiento jurídico español. Es esta complejidad, y no sólo ni siquiera principalmente, de la relación ordenamiento estatal/ordenamientos autonómicos, la que en ocasiones puede hacer añorar una seguridad jurídica que se correspondía a una simplicidad normativa propia de otro tiempo y de otro Estado.

Por ello, en relación con los supuestos concretos del art. 36 hay que concluir que más que ante una causa de incompatibilidad, nos encontramos ante una sanción, materia sobre la que posee competencias la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que el art. 8, b) de la LORCA es sustancialmente identificable con el 36.1, c) de la Ley aragonesa.

Y por lo que respecta al art. 60, debe tenerse en cuenta:

a) Se impugna la omisión de las funciones relativas a la «gestión de la Obra Benéfico Social», que el recurrente considera incluida en el art. 24.1, 3.º, de la LORCA. Lo primero que hay que decir es que el citado artículo no se refiere en ningún momento a la gestión; en concreto, atribuye a la Comisión de Control la labor de «informar a la Asamblea General sobre los presupuestos y dotación de la Obra Benéfico Social, así como vigilar el cumplimiento de las inversiones y gastos previstos». Todas estas funciones parece que se pueden entender incluidas en el genérico apartado a) de la Ley aragonesa, más amplio que su homónimo de la legislación estatal.

b) De una lectura conjunta de los arts. 60 de la Ley aragonesa y 24 de de la LORCA, se desprende también que la segunda omisión denunciada por el recurrente está también prevista por la Ley aragonesa, en este caso en su apartado e), que contempla la posibilidad de requerir del Presidente del Consejo de Administración

la convocatoria de la Asamblea General. El hecho de que no se refiera explícitamente al supuesto del apartado 5.º de la Ley estatal no puede provocar su inconstitucionalidad, máxime cuando es el único supuesto en el que se atribuye por la legislación estatal a la Comisión de Control la competencia citada, y

c) Finalmente, cabe hacer una referencia a la cláusula de cierre de la Ley aragonesa. La remisión a la legislación estatal hay que entenderla comprendida en la siempre más amplia referencia a los Estatutos de las Cajas, ya que éstos deberán recoger, en todo caso, las funciones que dicha legislación atribuya a sus órganos, pudiendo solamente, en su caso, ampliar las mismas.

6. Tras haberle sido prorrogado el plazo por providencia de 20 de mayo de 1991, con fecha 28 de mayo siguiente, quedó registrado en este Tribunal el escrito por el que don Manuel Guedea Martín, Letrado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, formuló alegaciones en oposición al recurso planteado. Esas alegaciones, en lo sustancial, pueden resumirse de la siguiente forma:

A) La causa de inconstitucionalidad invocada por la representación del Gobierno de la Nación en torno al art. 14.2 de la Ley aragonesa parece, en principio, inapelable, ya que exige, para la absorción por una Caja aragonesa de otra Caja de Ahorros, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo de Administración de la Entidad absorbente y la mayoría simple de su correspondiente Asamblea, mientras que los preceptos de la Ley básica del Estado exigen una mayoría cualificada de los dos tercios de los asambleístas asistentes.

No obstante, una detenida lectura de la Ley autonómica permite una interpretación de la misma conforme a lo dispuesto en los arts. 11.2 y 3 y 12.2 de la LORCA. Así, una interpretación sistemática de los arts. 14.2; 39, f), y 42.2 de la referida Ley 1/1991 permite admitir su conformidad con el bloque de la constitucionalidad. En consecuencia, no nos encontramos ante un supuesto de clara y manifiesta contravención de la norma básica, sino, en todo caso, ante una defectuosa redacción de la Ley aragonesa.

B) Nada puede alegarse de contrario a la argumentación desarrollada por el Abogado del Estado en torno al contenido del art. 35.1, a) de la Ley aragonesa, que al exigir la nacionalidad española como requisito para ser Consejero general está infringiendo la normativa básica. Sólo cabe poner de manifiesto que la Ley de las Cortes de Aragón, es el resultado de una proposición de Ley presentada por un Grupo Parlamentario y no por el Gobierno de la Comunidad Autónoma.

C) La interpretación que la parte actora realiza del art. 58 es, fundamentalmente, rígida y monolítica respecto de los preceptos calificados como básicos en la LORCA. Pero un análisis detallado de toda la normativa vigente en la materia permite una interpretación diferente del precepto impugnado, ya que:

a) Carece de sentido y constituye una incoherencia, que el Consejo de Administración pueda delegar en el Director general (que no se incluye entre los órganos de gobierno de las Cajas) y no pueda hacerlo, sin embargo, en diversas Comisiones delegadas constituidas en su seno y formadas por miembros del mismo. Además, aunque las Cajas de Ahorro no sean sociedades mercantiles, existe una amplia posibilidad de delegación de facultades entre sus órganos de gobierno (por ejemplo, art. 20.2 de la LORCA), razón por la cual parece una grave incoherencia el permitir, dentro de ciertos límites, la delegación de facultades en el Director general de la Entidad y no en una Comisión delegada;

b) Asimismo, considerar que el precepto autonómico provoca la «dispersión y disolución de las competencias del Consejo» parece exagerado, dado que la creación o no de una o varias Comisiones delegadas y la asignación concreta de funciones corresponde al Consejo de Administración, que en cada caso adoptará las medidas oportunas para una correcta gestión de la Entidad financiera. Todo ello sin perjuicio de que la Asamblea General puede realizar un control de la creación y funciones asignadas a las diversas Comisiones delegadas creadas por el Consejo de Administración [art. 39, d)].

c) Por lo demás, es verdaderamente significativo que el Gobierno de la Nación recurra el contenido del art. 58 y, contrariamente, no lo fuese el art. 34 de la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña, ni el art. 43 de la Ley 7/1985, de 17 de julio, del Parlamento de Galicia sobre Cajas de Ahorro Gallegas. Ni que, posteriormente, el art. 52.1 de la Ley 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro de Canarias tampoco lo haya sido, como tampoco lo ha sido el art. 40.1 de la Ley 4/1990, de 26 de abril, de Cajas de Ahorro de Castilla y León.

D) En cuanto a la impugnación de los arts. 36 y 60, con carácter general bien puede afirmarse que la opción tomada por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, al abstenerse de recoger el contenido de ciertos preceptos básicos, no puede determinar un vicio de inconstitucionalidad. Podrá ser una defectuosa reproducción de la normativa básica, un error del legislador autonómico o una deficiente y peligrosa técnica de legislar, pero no un vicio de inconstitucionalidad.

Ya más en particular, el art. 60, en su apartado 1, d), encomienda a la Comisión de Control «elevar a la Asamblea General un informe anual sobre su actuación, sin perjuicio de cuantos otros le sean solicitados», siendo por tanto difícil imaginar que este informe anual no preste especial atención a todo lo relacionado con la Obra Benéfico-Social dada la peculiar naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro (SSTC 18/1984, 48/1988, 49/1988, 133/1989 y 160/1990). Y tampoco la facultad de proponer al Departamento de Economía la suspensión de los acuerdos del Consejo puede entenderse al margen de lo dispuesto en el art. 24.1, 5.º y 8.º de la LORCA. Por tanto, interpretado en estos términos —y sin olvidar las indicaciones generales anteriores—, el art. 60 no incurre en un vicio de inconstitucionalidad.

Por último, empleando la argumentación ya utilizada para defender la constitucionalidad del art. 58, debe recordarse que el art. 35.1 de la Ley 15/1985, de 1 de junio, de Cajas de Ahorro de Cataluña; el art. 43.1 de la Ley 7/1985, de 17 de junio, de Cajas de Ahorros Gallegas, y el art. 56.1 de la Ley 13/1990, de 26 de junio, de Cajas de Ahorro de Canarias, tampoco reproducen íntegramente el art. 24 de la Ley básica estatal cuando enumeran las funciones de la Comisión de Control, y sin embargo, ninguno de los preceptos citados, de tres Comunidades diferentes, ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional.

7. Con fecha 17 de septiembre de 1991, y tras el preceptivo trámite de alegaciones, por Auto del Pleno de este Tribunal se acordó mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 14.2; 35.1, a); 36; 58 y 60 de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro en Aragón.

8. Por providencia de 16 de febrero de 1993, se acordó señalar el día 18 siguiente para la deliberación y votación de esta Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, planteado por el Presidente del Gobierno de la Nación frente

a diversos preceptos de la Ley de Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro de Aragón, responde en sus fundamentos generales a similares consideraciones a las expuestas en el recurso de inconstitucionalidad 2.461/1990, promovido también por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro. De este modo, alega, por un lado, que algunos de los preceptos impugnados se separan de lo dispuesto por el legislador estatal en el ejercicio de la competencia que al Estado le reserva el art. 149.1.11.<sup>a</sup> de la C.E., y por otro lado, imputa a los restantes preceptos impugnados la omisión de determinadas previsiones esenciales contenidas en las normas básicas estatales, lo que supone además una quiebra de la seguridad jurídica que al legislador —en este caso autonómico— le impone el art. 9.3 de la C.E.

El núcleo central de la impugnación reposa pues en la denunciada infracción del orden constitucional de distribución de competencias por determinados preceptos de la Ley aragonesa que se sustenta en la contradicción existente entre éstos y los correlativos de la legislación básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.11.<sup>a</sup> de la C.E. [en concreto, Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (en adelante, LORCA) y Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de crédito]. Puesto que las partes coinciden en la delimitación del orden constitucional de distribución de competencias, y en el carácter básico de los preceptos estatales invocados, resulta preciso confrontar unos y otros para dilucidar si existe o no esa contradicción, pues, en efecto, de apreciarse la misma, la norma autonómica habrá incurrido en inconstitucionalidad «mediata o indirecta» por cuanto en este caso resultaba constitucionalmente exigible la adecuación del legislador autonómico a la legislación básica del Estado (STC 64/1982). Por ello, procede examinar particularizadamente si los preceptos de la Ley aragonesa impugnados, no respetan los de la legislación básica estatal alegados por el Abogado del Estado.

2. El art. 14.2, de la Ley aragonesa establece que «la absorción por una Caja aragonesa de otra Caja de Ahorro requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo de Administración de la Entidad absorbente y la mayoría simple de su correspondiente Asamblea».

El Abogado del Estado considera que el referido precepto conlleva una extralimitación competencial por cuanto la LORCA (en su art. 12.2 puesto en relación con el art. 11.3) ha previsto con el carácter de norma básica unos quórum de asistencia y de voto diferentes para la adopción de acuerdos por las Asambleas Generales sobre fusión de las Cajas de Ahorro. Concretamente, la norma básica estatal ha establecido un quórum mínimo de asistencia —la mayoría de los miembros de la Asamblea General— y a la vez, un voto cualificado, el favorable de los dos tercios de los asistentes.

Es preciso destacar que en la Ley aragonesa, la fusión de Cajas está contemplada no sólo en el art. 14.1, sino también en el art. 42.2 en relación con el art. 39, f), preceptos estos últimos de carácter general con arreglo a los cuales corresponderá a la Asamblea General de las Cajas de Ahorro «aprobar la fusión de la entidad con otras Cajas de Ahorro», mediante acuerdo que requerirá «la asistencia en primera convocatoria de, al menos, las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea y en segunda, de la mayoría de los mismos» y, «en todo caso, el voto favorable de dos tercios de sus asistentes». Es claro, pues, que en este particular extremo, la Ley aragonesa se ajusta plenamente a los quórum exigidos

por el art. 12.2 de la LORCA, que como ya dijimos en la STC 49/1988, fundamento jurídico 24, han de considerarse por las legislaciones autonómicas como mínimos y no como rígidamente obligatorios. No obstante, establecida la regla general en los términos que acaban de indicarse, la propia Ley aragonesa, en su art. 14, matiza esa regulación, de manera que, «si bien cuando la fusión conlleve la pérdida de la personalidad jurídica inicial de una Caja de Ahorro aragonesa» —o «cuando en los acuerdos de fusión se contempla el cambio del domicilio social de la Caja aragonesa correspondiente»—, se requerirá el acuerdo favorable de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Administración y la mayoría absoluta de los Consejeros generales, convocados unos y otros en respectivas sesiones especiales al efecto» (art. 14.1 y 3), en el supuesto de absorción por una Caja aragonesa de otra Caja de Ahorro bastará con «el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo de Administración de la Entidad absorbente y la mayoría simple de su correspondiente Asamblea» (art. 14.2). De este modo, la impugnación se centra en esta última previsión, pues en los restantes supuestos —incluido el de la Entidad absorbida—, la mayoría necesaria para la adopción del acuerdo de fusión aparece más reforzado que en las previsiones de la LORCA.

Aunque la representación de la Diputación General de Aragón estima que tal contradicción podía ser salvada mediante una interpretación sistemática de los arts. 14.2; 39, f) y 42.2 de la Ley 1/1991, en el presente caso la incorrección técnica de la Ley tiene trascendencia constitucional, al contener un precepto en abierta contradicción con lo dispuesto en la norma básica del Estado. La Ley estatal habla genéricamente de fusión de Cajas de Ahorro. El fenómeno de la fusión se inserta en sus aspectos económicos en la problemática de la concentración de Empresas, y supone su fenómeno más radical, la aportación de patrimonios a título universal, asegurándose así la supervivencia, aunque en una unidad, de las organizaciones que se cuestionan. El reflejo jurídico de esta operación, ha sido contemplado, en el caso de la legislación mercantil, bajo la forma de fusión de sociedades, que comprende dos formas o especies, la llamada fusión por combinación cuando la concentración se realiza en una nueva sociedad que se crea al efecto, y la fusión por absorción cuando tiene lugar en una de las sociedades preexistentes. En nuestro ordenamiento jurídico no se han planteado dudas sobre la configuración de la absorción como un supuesto de fusión, dado que, tanto la fusión por constitución de una nueva sociedad, como la fusión por absorción, aparecen englobadas juntamente como una misma categoría, aunque constituyan dos procedimientos externa y formalmente diferenciados.

Partiendo de esta concepción, la LORCA hace referencia tan sólo a la «fusión», expresión que con toda evidencia abarca los supuestos de fusión de Cajas de Ahorro para creación de una nueva Entidad, como aquellos de fusión por absorción por una de las Cajas que se fusionan. Para uno y otro supuesto, el art. 12.2 de la LORCA exige ese quórum cualificado, que ha de estimarse como mínimo indisponible para el legislador autonómico. Así pues, la previsión autonómica cuestionada, el art. 14.2 impugnado, establece un quórum de asistencia y una mayoría más limitada, que no respeta la norma básica estatal, que no permite reducir las exigencias de quórum de asistencia y de voto cualificado cuando de una absorción por fusión se trate. El precepto, por ello, ha de ser declarado inconstitucional.

3. El art. 35.1, a) se impugna en cuanto establece como requisito que habrán de reunir los Consejeros generales el tener la nacionalidad española.

El art. 15 de la LORCA, por remisión en este punto al art. 7.º de la misma Ley, impuso idéntica exigencia —ser persona física de nacionalidad española—, pero no es menos cierto que, con posterioridad, el art. 3.º del Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, por razón de adaptación a la legislación de la Comunidad Económica Europea (Directivas 73/183, de 28 de junio, y 77/780, de 12 de diciembre), suprimió dicho requisito, dando nueva redacción al art. 7.1, a) de la LORCA («ser persona física con residencia habitual en la región o zona de actividad de la Caja»), con lo que la posterior Ley autonómica que se impugna, al no ajustarse a la norma básica estatal, incurre en inconstitucionalidad. La conclusión, en fin, resulta tan evidente que el propio Abogado de la Diputación General de Aragón reconoce expresamente que nada de contrario a la imputación que formula del Abogado del Estado cabe aducir, admitiendo así la extralimitación competencial que concurre en el art. 35.1, a) de la Ley aragonesa.

4. La inconstitucionalidad del art. 36 de la Ley aragonesa vendría dada por no haber reproducido en su totalidad los supuestos de incompatibilidad previstos por la norma estatal y, más en concreto, los contenidos en las letras a) —en lo relativo a quienes hubiesen sido sancionados por infracciones graves—, b) y c) del art. 8.º de la LORCA, de carácter básico (STC 49/1988, fundamento jurídico 21). En efecto, el precepto autonómico no ha hecho sino reproducir prácticamente en términos literales el art. 8.º de la LORCA, no incluyendo, no obstante, como causas determinantes de la incompatibilidad para ostentar el cargo de Consejero general o actuar como compromisario la de, en primer lugar, haber sido «sancionados por infracciones graves», considerándose como tales «aquellas que el ordenamiento jurídico les confiera expresamente tal carácter y hayan sido apreciadas por los tribunales u órganos administrativos competentes», y, en segundo lugar, la de ostentar los cargos de «Presidentes, Consejeros, Administradores, Directores, Gerentes, Asesores o asimilados de Corporaciones o Entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros». El precepto autonómico cuestionado ha silenciado también la prohibición de que los Consejeros y compromisarios puedan estar ligados a las Cajas de Ahorro o a sociedades en cuyo capital participen por contratos de obra, suministros o trabajos retribuidos «dos años después, como mínimo, contados a partir del cese de tal relación».

Este Tribunal ha afirmado que las causas de incompatibilidad que contiene el art. 8.º LORCA «han de ser respetadas por las legislaciones autonómicas, si bien éstas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables, o desarrollar con más detalle los establecidos en la Ley» (STC 49/1988, fundamento jurídico 21). Es decir, la regla básica estatal tiene como función establecer una lista mínima de causas de incompatibilidad que se impone al legislador autonómico, que ha de respetar ese mínimo en su regulación. El art. 36 de la Ley aragonesa, contiene una regulación completa y autosuficiente del régimen de incompatibilidades para sustituir la normativa básica estatal en la materia, en este caso de carácter mínimo. Para ello, se ha limitado a reproducir las causas contenidas en la Ley básica del Estado, sin añadir otros motivos ni desarrollarlos con más detalle, pero suprimiendo significativamente algunas o restringiendo el alcance de otras. Esa reproducción parcial, con omisiones muy significativas, sólo puede ser entendida como reducción por la Ley autonómica del nivel de rigor que en materia de incompatibilidades establece

la legislación básica del Estado para asegurar una gestión correcta de las Cajas. El precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 154/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto. Ello supone en todo caso la contradicción del art. 36 de la Ley autonómica impugnada con lo previsto en el art. 8.º de la LORCA, pues aquél y éste contienen una definición de alcance notablemente distinto sobre los mismos supuestos de incompatibilidad, de modo que existe contradicción en la letra y en los principios entre ambos, dado que la normativa autonómica restringe o elimina causas de incapacidad e incompatibilidad fijada por la normativa básica del Estado. Por tanto, el art. 36 de la Ley aragonesa 1/1991, es inconstitucional y ha de ser declarado nulo, porque no prevé las siguientes causas de incompatibilidad para ejercer el cargo de Consejeros generales y para actuar como compromisarios: «los que hubieren sido sancionados por infracciones graves»; «los Presidentes, Consejeros, Administradores, Directores, Gerentes, Asesores o asimilados de Corporaciones o Entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros»; y «los que estén ligados a las Cajas de Ahorro o a Sociedad en cuyo capital participen por contratos de obra, suministros o trabajos retribuidos dos años después, como mínimo, contados a partir del cese de tal relación».

5. Idéntico motivo de impugnación al que acaba de analizarse se esgrime por el Abogado del Estado a propósito del art. 60 de la Ley aragonesa, trayéndose ahora a colación lo dispuesto en el art. 24.1, 3.º y 8.º de la LORCA.

Debe recordarse que el art. 24.1, 3.º, de la LORCA establece que para el cumplimiento de sus fines, la Comisión de Control tendrá atribuida la función de «informar a la Asamblea General sobre los presupuestos y dotación de la Obra Benéfico Social, así como vigilar el cumplimiento de las inversiones y gastos previstos»; siendo el precepto norma básica (Disposición final cuarta, tres de la LORCA) que ha de ser respetada por el legislador autonómico. De otra parte, el art. 24.1, 8.º, de la LORCA atribuye igualmente a la Comisión de Control la facultad de requerir al Presidente la convocatoria de la Asamblea General con carácter extraordinario en el supuesto de que proponga al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comunidad Autónoma la suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración de la Entidad cuando considere que «vulneran las disposiciones vigentes o afectan injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados o al crédito de la Caja de Ahorro o de sus impositores o clientes».

El art. 60 de la Ley aragonesa, tiene la pretensión de establecer una regulación completa de las facultades de la Comisión de Control, y aunque no reproduce literalmente los correspondientes preceptos de la Ley estatal, sustancialmente los recoge, precisa y detalla. Sin embargo, no incluye entre esas funciones las relativas a la gestión de la Obra Benéfico Social y al requerimiento de convocatoria de la Asamblea General extraordinaria en los supuestos en que haya existido propuesta de suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración por vulneración de las disposiciones vigentes, o por afectar injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados, o al crédito de las Cajas de Ahorro o de sus impositores o clientes.

La contradicción entre el art. 60.1 de la Ley aragonesa 1/1991 y lo dispuesto en los arts. 24.1, 3.º y 8.º de la LORCA, resulta clara, pues se suprime el párrafo que

la Ley estatal dedica al control sobre la Obra Benéfico Social y se desconecta el requerimiento de convocatoria de la Asamblea General del supuesto de suspensión de la eficacia de los acuerdos, exigiéndose además, para tal requerimiento en la Ley aragonesa un «quórum» muy cualificado de dos tercios de sus miembros. Con toda evidencia, tales exclusiones o adiciones suponen que la Ley autonómica reduce o suprime dos funciones muy significativas que la legislación básica del Estado asigna a la Comisión de Control, que, no debe olvidarse, «tiene por objeto vigilar la actuación del Consejo de Administración» (STC 49/1988, fundamento jurídico 25). Esta supresión tiene una incidencia muy directa en el control de la corrección de la gestión de la Caja y en el aseguramiento de su solvencia. El propósito reductivo de la Ley autonómica se confirma, además, en la previsión contenida en el apartado h) de este art. 60, que deja abiertas las facultades del órgano, pero refiriéndolas a otras funciones «que le atribuyan esta Ley o los Estatutos de la Caja», lo que en sus propios términos implicaría eliminar la aplicación de la legislación del Estado en esta materia.

En consecuencia, por estas razones la enumeración del art. 60.1 de la Ley aragonesa 1/1991 es inconstitucional en cuanto contrario a lo dispuesto en la legislación básica del Estado, y, por ello, mediatamente al art. 149.1.11.ª C.E.

6. Por último, se impugna el art. 58 por contradecir lo dispuesto en el art. 20.2 de la LORCA, que es norma básica, y así se estimó en la STC 49/1988 (fundamento jurídico 25). Este prevé que el Consejo de Administración «podrá delegar funciones en una Comisión Ejecutiva y en el Director general», salvo en determinados supuestos que enumera el mismo artículo. Por el contrario, el art. 58 de la Ley aragonesa dispone que «el Consejo de Administración podrá constituir una o más Comisiones delegadas, a las que podrá encomendar funciones propias del Consejo», añadiendo que «en todo caso, será de constitución reglamentaria una Comisión delegada para la obra sociocultural». De este modo, a juicio del Abogado del Estado, el legislador autonómico ha sobrepasado el esquema organizativo básico de las Cajas de Ahorro, que sólo admite la existencia de una Comisión Ejecutiva.

Aun cuando el art. 20.2 de la LORCA sea norma básica, lo es también porque contiene «normas permisivas de las que no puede decirse que conculquen las competencias de las Comunidades Autónomas» (STC 49/1988, fundamento jurídico 25). Ha de tenerse en cuenta que se trata de aspectos organizativos internos, en que no está en juego la solvencia de la Entidad financiera, y en los que la competencia del Estado para fijar bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorro en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito (art. 149.1.11.ª C.E.) no puede desconocer esa competencia autonómica en materia de Cajas de Ahorro. Una interpretación del art. 20.2 de la LORCA como la propugnada por el Abogado del Estado, vaciaría de contenido a la competencia autonómica, siendo inconciliable con el propio orden constitucional de distribución de competencias. De ahí que el precepto de la legislación básica del Estado deba ser entendido, de acuerdo además con su sentido literal, como una habilitación de delegaciones en una Comisión Ejecutiva y en la Dirección general que no excluye la posibilidad de que el legislador autonómico prevea, sin contradecir lo dispuesto en la legislación básica, la delegación en otras Comisiones distintas de la Comisión Ejecutiva. Se trata de una delegación de funciones que, por su mismo carácter, no supone desapoderamiento alguno del Consejo de Administración, y permitida por la norma estatal

básica la delegación en el Director General, no es razonable que esa posibilidad quede vetada en el caso de delegación en unas Comisiones delegadas, máxime cuando a la Asamblea General corresponde la aprobación de la gestión del Consejo de Administración en los términos que prevé el art. 39, d) de la misma Ley aragonesa. De ahí que el art. 58 impugnado no sea susceptible de reparo constitucional por extralimitación competencial, por alterar más allá de lo permitido por la LORCA el esquema administrativo básico de las Cajas de Ahorro.

## FALLO

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

### Ha decidido

1.º Declarar que el art. 14.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, es inconstitucional y, por tanto, nulo.

2.º Declarar que el inciso «de nacionalidad española» del art. 35.1, a) de dicha Ley, es inconstitucional y, por tanto, nulo.

3.º Declarar que es inconstitucional, y por consiguiente nulo, el art. 36 de la citada Ley.

4.º Declarar que es inconstitucional, y por consiguiente nulo, el núm. 1 del art. 60 de la citada Ley.

5.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dado en Madrid, a dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**7650** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia número 220/1992, de 11 de diciembre, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 16, de 19 de enero de 1993.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia número 220/1992, de 11 de diciembre del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 16, de 19 de enero de 1992, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 6, segunda columna, párrafo 6, línea 6, donde dice: «los art. 18.1.21 y 39.3», debe decir: «los arts. 18.1, 21 y 39.3».

En la página 9, primera columna, párrafo 8, línea 2, donde dice: «el 16 de octubre de 1977,» debe decir: «el 16 de octubre de 1987,».

En la página 9, segunda columna, párrafo 4, línea 9, donde dice: «se seguirá», debe decir: «se seguiría».

En la página 13, primera columna, último párrafo, línea 6, donde dice: «entidades ajenos a la competencia autonómica exclusiva sobre mutualismo,», debe decir: «entidades ajenos a la competencia estatal dimanante del art. 149.1.11 de la Constitución para la ordenación básica de la actividad aseguradora, y propios de la competencia autonómica exclusiva sobre mutualismo,».