



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 126/2010

SEÑORES:

Rubio Llorente, Presidente
Lavilla Alsina
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Herrero y Rodríguez de Miñón
Ledesma Bartret
Sánchez del Corral y del Río
Manzanares Samaniego
Alonso García
Martín Oviedo, Secretario General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 4 de febrero de 2010, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

M

“En cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010, con registro de entrada el mismo día, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia.

De antecedentes resulta:

Primero. - En el Diario Oficial de Galicia de 5 de enero de 2010 ha sido publicada la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, que aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia. Dicha Ley consta de tres artículos, dos disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y tres finales.



CONSEJO DE ESTADO

La exposición de motivos comienza indicando que el Estatuto de Autonomía de Galicia, en su artículo 30.1.5, indica que, de acuerdo con las bases y el ordenamiento de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma gallega, en los términos de los artículos 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorros.

Con la modificación legislativa que lleva a cabo la Ley 10/2009, se pretende profundizar en el ejercicio y reforzamiento de dichas competencias estatutarias, considerando la especial naturaleza jurídica de tales entidades a la vez mercantiles y fundacionales. En el contexto de crisis financiera actual las Cajas de Ahorros, instrumento fundamental en la financiación de la economía gallega, han de servir para contribuir a mejorar el nivel socioeconómico de Galicia. Así, las modificaciones que se introducen pretenden avanzar tanto en la modernización de la representación institucional y privada como en la eficacia del funcionamiento y cumplimiento de sus funciones. Se incide decisivamente en la independencia y despolitización de estas entidades y se restringe el acceso a los titulares de cargos electos, altos cargos y similares.

Prosigue la exposición de motivos señalando que, para una mayor transparencia y seguridad jurídica, se dota de carácter constitutivo al registro de altos cargos, que deja de tener un carácter meramente informativo. Con respecto a la actual naturaleza jurídica y a la tradicional vinculación territorial de las Cajas, se pretende adaptar la representación de los órganos de gobierno a la realidad territorial actual, considerando el ámbito de las entidades y la representatividad de sus instituciones. Así, se da entrada en la representación al Parlamento de Galicia y se modifica el sistema de elección de las entidades representativas de intereses sociales. Se modernizan los órganos de gobierno, dotándolos de mayor independencia y autonomía.

Segundo.- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 por el que se solicita a la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en aplicación de lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, la emisión del dictamen sobre la impugnación de determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 10/2009, de 30 de



CONSEJO DE ESTADO

diciembre, determina que éste sea evacuado antes del viernes 5 de febrero de 2010.

La urgencia se motiva en el brevísimo plazo dispuesto por la mencionada Ley autonómica para la renovación y adaptación de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros de Galicia a las disposiciones que se contienen en dicha norma, por lo que se considera conveniente interponer a la mayor brevedad el correspondiente recurso de inconstitucionalidad con el fin de evitar los graves perjuicios derivados de la aplicación de sus previsiones. En efecto, la disposición transitoria primera (a la que se extiende la impugnación propuesta) determina la obligatoria renovación total de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros para adaptarlos a las disposiciones contenidas en la Ley en el plazo máximo de dos meses desde su entrada en vigor (hasta el 6 de marzo de 2010).

M
Tercero.- Figura en el expediente propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita al Presidente del Gobierno la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia, con expresa invocación de los artículos 161 de la Constitución y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, a los efectos de que se produzca la suspensión de los preceptos mencionados.

La impugnación pretendida distingue dos grupos de preceptos según las competencias que se consideran vulneradas:

I. Artículos que se consideran contrarios al orden constitucional de distribución de competencias en materia de solvencia y naturaleza de las Cajas como entidades de crédito:

- Artículo 2º.Tres (modificación del artículo 15.c: "Situación de déficit patrimonial").



CONSEJO DE ESTADO

"Cuando los recursos propios de una caja resultasen insuficientes para garantizar la solvencia de la entidad, deberán producirse: (...) c) Cualquier otra medida prevista en la normativa básica del Estado, previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente".

Se considera que la necesaria autorización autonómica de medidas estatales de solvencia, referidas concretamente al nivel de recursos propios de una entidad y adoptadas en virtud de la legislación básica, resulta incompatible con las funciones atribuidas a los órganos y autoridades estatales competentes para la salvaguardia de la estabilidad del conjunto del sistema financiero. La existencia de ulterior autorización autonómica deriva necesariamente en el arrogamiento por la Comunidad Autónoma de Galicia de decisiones que corresponden a la labor de supervisión ordinaria propia de las autoridades estatales (esencialmente del Banco de España), reiteradamente reconocidas como básicas por el Tribunal Constitucional.

- Artículo 2º.Trece (modificación del artículo 35.3, tercer párrafo: "Funciones del Consejo de Administración").

"En el caso de sistemas institucionales de protección, previstos por la normativa de recursos propios, o figura análoga que se pudiese crear, la necesaria autorización previa de la Consejería competente en materia de política financiera considerará, entre otras, adicionalmente a lo previsto en el párrafo anterior, las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia. Una vez en funcionamiento, será obligatoria la remisión a la citada Consejería de la misma información consolidada o agregada que deba remitirse al Banco de España".

Dicha previsión resulta incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias, en la medida en que establece como criterios de valoración para la autorización autonómica relativa a los sistemas institucionales de protección (SIP), una serie de parámetros que pudieran resultar ajenos en todo caso a la salvaguardia de la solvencia de las entidades.



CONSEJO DE ESTADO

Como consecuencia de la incorporación al ordenamiento español de la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, se ha introducido la facultad de las entidades de crédito de participar en los citados SIP entendiendo éstos como mecanismos para la protección mutua a efectos de solvencia. Conforme a la regulación básica estatal (esencialmente el artículo 26.7 del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras), el SIP se configura como un acuerdo entre dos o más entidades en virtud del cual todas ellas se protegen mutuamente, en particular garantizando su liquidez y solvencia, a fin de evitar la quiebra de alguna de ellas. Cuando este tipo de acuerdos reúnan, a juicio del Banco de España, el conjunto de requisitos recogidos en la citada regulación, la ponderación del riesgo a efectos de requerimientos de recursos propios (solvencia), asumido entre las entidades participantes en el sistema, será del 0%, lo que equivale a anular tales requerimientos de capital y a facilitar la gestión integrada de los riesgos dentro del SIP.

M Tal es la funcionalidad del SIP, configurado como mecanismo específico para la gestión de la solvencia de las entidades de crédito y sometido exclusivamente al reconocimiento de su correcta configuración por el Banco de España. No cabría, pues, autorización autonómica de ningún tipo que pudiera desnaturalizar esta facultad de las entidades, reconocida por el Banco de España, y que supusiera, de hecho, el ejercicio discrecional de una facultad de veto a la incorporación de una Caja a un SIP. El análisis de las consecuencias que “pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia”, como criterio de autorización del SIP, no se basa en elementos objetivos que encuentren su base en la consecución de finalidades para las que tales figuras se han previsto en la normativa europea y española: la reducción de costes operativos y el aumento de la eficiencia o el mejor acceso a la financiación en mercados internacionales. Se trata más bien de criterios de contenido valorativo e incluso de oportunidad política.

II. Artículos que se consideran contrarios al orden constitucional de distribución de competencias en materia de órganos de representación:



CONSEJO DE ESTADO

- Artículo 2º.Cinco (modificación del artículo 23.2: "Registro de órganos de gobierno y de altos cargos").

"El contenido y el acceso al registro de los órganos de gobierno y de altos cargos de las Cajas de Ahorros gallegas se desarrollará reglamentariamente. En todo caso, la inscripción en este registro tiene carácter constitutivo, de modo que los nombramientos, reelecciones y ceses no tendrán eficacia vinculante y ejecutiva hasta la comunicación a la entidad de la inscripción de aquéllos".

Se considera que este artículo resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias en la medida en que la legislación básica establece claramente la competencia para el nombramiento de los diferentes órganos de gobierno (a favor de los grupos representativos de intereses, la Asamblea General, etc.), nombramiento que cobra virtualidad y efectos jurídicos con la designación por el competente legalmente para hacerlo y sin perjuicio de una posible inscripción a efectos declarativos. En todo caso se estima que la designación de los órganos de gobierno y altos cargos no puede quedar supeditada al acto de inscripción registral posterior a llevar a cabo por la Consejería competente.

- Artículo 2º.Siete (modificación del artículo 25.3.c): "Asamblea General").

"La designación de los representantes de cada sector deberá realizarse teniendo en cuenta las siguientes normas: (...) c) La representación de los impositores y de las corporaciones municipales deberá guardar proporción con la distribución de los depósitos captados en cada Comunidad Autónoma. Para tal efecto, el número de miembros del sector se asignará por Comunidades Autónomas en función del volumen de depósitos que supongan las oficinas".

De acuerdo con la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), la proporcionalidad también ha de predicarse para las entidades representativas de intereses colectivos, en la medida en que el artículo 2.3



CONSEJO DE ESTADO

párrafo cuarto señala que, cuando las Cajas de Ahorros tengan abiertas oficinas en más de una Comunidad Autónoma, la representación en la Asamblea General de los distintos grupos deberá ser, en observancia del principio de igualdad, proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas.

La representación de estas entidades de intereses colectivos, conforme a lo establecido por el artículo 25.2.c), se distribuye en cuatro fracciones iguales (25%): la primera para las confederaciones de empresarios de Galicia; la segunda para las organizaciones sindicales más representativas de dicha Comunidad Autónoma, la tercera para las restantes entidades con representación en el Consejo Económico y Social de Galicia; y el último 25% para las asociaciones e instituciones de carácter benéfico o social de reconocido prestigio y representatividad en el ámbito territorial de actuación de la Caja de Ahorros, designados por orden de la Consejería competente en materia de política financiera, previa consulta a las entidades.

my Por tanto, de esta distribución de representantes solo el último 25% incluye una pauta relacionada con la presencia territorial de la Caja, sin ni siquiera vincularse a la proporcionalidad en función de los depósitos captados en cada Comunidad Autónoma. Así, no existe otra aplicación posible de este precepto que aquella que conduce a la ausencia plena de un reparto verdaderamente proporcional en los términos previstos por la legislación básica, toda vez que el 75% de las entidades pertenecerán inevitablemente a la Comunidad Autónoma gallega y el 25% restante a las entidades que decida discrecionalmente la Consejería competente, sin otro criterio que su presencia en el ámbito territorial de actuación de la Caja.

- Artículo 2º.Diez (modificación del artículo 31: "Funciones de la Asamblea General").

"Corresponden a la Asamblea General las siguientes funciones: a) Nombrar a los vocales del Consejo de Administración y de la Comisión de Control de entre los miembros de la propia Asamblea General".



CONSEJO DE ESTADO

Se considera que, si bien en el caso de los miembros de la Comisión de Control tal obligatoriedad viene impuesta por la LORCA, en el caso de los miembros del Consejo de Administración supone una limitación de la facultad de la Asamblea de nombrar como miembros del Consejo de Administración a personas ajenas a dicha Asamblea General. Tal prerrogativa debe incluirse dentro del contenido básico de la libertad de gestión y autoorganización de la entidad y en ningún caso puede verse limitada por la legislación autonómica de desarrollo. A mayor abundamiento, se estima que es norma igualmente básica la que establece los requisitos que habrán de poseer los vocales del Consejo de Administración sin que la previsión de ser miembro de la Asamblea se incluya como uno de esos requisitos.

- Artículo 2º.Once (modificación del artículo 32.3 y 4: "Convocatoria y realización de la Asamblea General").

3. Para su válida constitución en primera convocatoria la Asamblea General precisará de la asistencia de la mayoría de sus miembros. En segunda convocatoria será precisa la asistencia de más de un tercio de los Consejeros Generales, excepto en los supuestos en los que se debata la emisión de cuotas participativas, la separación de miembros de los órganos de gobierno, la aprobación o modificación de los estatutos y de los reglamentos o la liquidación o disolución de la Caja de Ahorros, en cuyo caso se requerirá la asistencia de la mayoría de sus miembros.

4. Los acuerdos se tomarán por mayoría simple de los votos de los concurrentes, salvo en los casos señalados en el apartado anterior, en los que será necesario el voto favorable de dos tercios de los concurrentes".

Se estima que tales reglas vulneran la distribución constitucional de competencias por resultar incompatibles con el artículo 12.2 de la LORCA, de carácter básico, que dispone que los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de votos de los concurrentes excepto en el caso de la aprobación y modificación de estatutos y reglamento y en el de la liquidación, disolución o fusión, casos en los que se requerirá el voto favorable de dos tercios sobre un quórum de asistencia de la mayoría de los miembros de la Asamblea. La



CONSEJO DE ESTADO

vulneración se produce en la medida en que no se incluyen las fusiones en el régimen de quórum y mayorías agravado.

- Artículo 2º.Quince (modificación del artículo 37.3: "Nombramiento, causas de inelegibilidad e incompatibilidades").

"Con la excepción del Parlamento de Galicia, ninguna entidad podrá tener más de un representante en el Consejo de Administración de una Caja de Ahorros ni podrá estar representada simultáneamente en el Consejo de Administración y en la Comisión de Control de la misma Caja de Ahorros".

Tal precepto puede resultar inconstitucional en la medida en que no traslada los criterios de proporcionalidad entre grupos establecidos para la Asamblea General y supone una contravención del artículo 14 de la LORCA, que resulta básico cuando señala que la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración se llevará a efecto mediante la participación de los mismos grupos y con igual proporción y características que las establecidas para la Asamblea General (en la legislación autonómica de desarrollo).

- Artículo 3º.Cuatro (modificación del artículo 74.3 y 4: "Dotaciones de las obras sociales").

"3. Corresponde a la Consejería competente en materia de política financiera autorizar los acuerdos aprobados por la Asamblea General de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Galicia relativos a la determinación de los excedentes y a su distribución conforme a la normativa aplicable, así como los relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior.

4. La Consejería competente en materia de política financiera podrá, mediante convenio, acordar anualmente con las Cajas de Ahorros gallegas el porcentaje de sus excedentes que dedicarán a obras sociales. En caso de que los convenios señalados no sean firmados antes de 31 de marzo de cada ejercicio, dicho porcentaje podrá ser establecido por orden de la



CONSEJO DE ESTADO

Consejería competente en materia de Cajas de Ahorros, previa audiencia de las entidades afectadas.

En los citados convenios se establecerán las principales necesidades que deban cubrirse con carácter prioritario, sin perjuicio de la libertad de cada Caja en cuanto a la elección de los destinos concretos del gasto”.

La atribución a la Consejería competente de la autorización de los acuerdos relativos a los “presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior”, así como la posibilidad de que, en ausencia de convenio entre la Caja y la Consejería, sea ésta, mediante orden, la que determine el porcentaje de beneficios que se dedicarán a obras sociales resultan incompatibles con el respeto al orden constitucional de competencias en la materia, en la medida en que se atribuyen a los órganos de la Comunidad Autónoma competencias que han de corresponder de manera insustituible a los órganos de gobierno de la Caja en respeto a los principios de independencia y profesionalización y a las decisiones que como entidad de crédito han de adoptar los máximos responsables de la gestión, organización y gobierno de la Caja como tal. En este sentido resulta palmaria la contravención del artículo 11.6 de la LORCA, que atribuye a la Asamblea General de las Cajas de Ahorro la función relativa a la “creación y disolución de obras benéfico-sociales, así como la aprobación de sus presupuestos anuales y de la gestión y liquidación de los mismos”.

- Artículo 3º.Cinco (modificación del artículo 75.1, segundo párrafo: “Destino de la acción social”).

“Será preciso el informe favorable previo de la Consejería competente en materia de política financiera para la realización de cualquier obra social, propia o en colaboración, cuando el importe que se vaya a financiar por la Caja en el ejercicio vigente y en los dos siguientes sea superior a 500.000 euros”.



CONSEJO DE ESTADO

Se considera que dicha previsión es contraria al orden constitucional de reparto de competencias por las mismas razones contenidas en el apartado anterior.

- Disposición transitoria primera, apartado 1 ("Adaptación de los órganos de gobierno").

"1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 30 del texto refundido de la legislación de Cajas de Ahorros de Galicia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, dados los cambios porcentuales y sectoriales que se introducen, en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, las Cajas de Ahorros con domicilio social en Galicia deberán proceder a renovar la totalidad de sus órganos de gobierno, adaptándolos a las disposiciones que se contienen en esta Ley".

El artículo 9.2 de la LORCA establece que "la renovación de los Consejeros Generales será acometida por mitades, respetando la proporcionalidad de las representaciones que componen la Asamblea General". El Tribunal Constitucional ha señalado que tal precepto es básico no en cuanto a la renovación por mitades, sino en cuanto a la necesidad de que tal renovación sea parcial. Por su parte el artículo 17 establece idéntica previsión para la renovación de los vocales del Consejo de Administración.

Se considera que la disposición transitoria primera, apartado 1, de la Ley gallega 10/2009 no respeta la legislación básica y ha de reputarse, por ende, inconstitucional en la medida que establece la renovación total de los órganos de gobierno en el plazo de dos meses. El despliegue definitivo de la reforma normativa acometida con la ley autonómica puede perfectamente llevarse a cabo sin necesidad de violentar el mandato de la legislación básica, conforme al que las renovaciones de los órganos de gobierno deben ser parciales. No elimina la causa de inconstitucionalidad el hecho de que el apartado tercero de la disposición transitoria segunda establezca que la designación de la cuota de empleados se producirá un año después de la fecha de constitución de la Asamblea.



CONSEJO DE ESTADO

Por último, se hace constar que el plazo para formular el recurso de inconstitucionalidad finaliza el 5 de abril de 2010.

Cuarto.- La Subdirección General de Legislación y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda ha elaborado el 27 de enero de 2010 informe sobre la Ley de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia.

Considera, por las mismas razones incluidas en la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros, que existen motivos para recurrir ante el Tribunal Constitucional los artículos 2º (apartados Tres, Cinco, Siete, Diez, Once, Trece, Quince), 3º (apartados Cuatro y Cinco) y disposición transitoria primera de la Ley indicada.

M
Quinto.- El 28 de enero de 2010, la Dirección General de Desarrollo Autonómico del Ministerio de Política Territorial ha emitido informe en el que expresa que debe ser objeto de impugnación la Ley gallega 10/2009 respecto de los preceptos de referencia.

Sexto.- Ha sido solicitada audiencia el día 1 de febrero de 2010 por la Directora de la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia. Concedida la audiencia por el Consejo de Estado, no se han presentado alegaciones en el plazo otorgado.

Y, en tal situación el expediente, fue remitido al Consejo de Estado para que evacue dictamen antes del día 5 de febrero de 2010.

I. Se efectúa la consulta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica de 22 de abril de 1980, del Consejo de Estado, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la anterior, con invocación de lo previsto en el artículo 19 de la misma Ley para su despacho por el procedimiento de urgencia.



CONSEJO DE ESTADO

II. La cuestión que se suscita en el expediente radica en determinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (apartados Tres, Cinco, Siete, Diez, Once, Trece, Quince), 3º (apartados Cuatro y Cinco) y disposición transitoria primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia.

III. La Comunidad Autónoma de Galicia señala en la exposición de motivos de la referida Ley que el Estatuto de Autonomía de Galicia (aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril) en su artículo 30.1.5 establece que, de acuerdo con las bases y el ordenamiento de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma gallega, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorros.

Aunque dicha competencia se califica de exclusiva, respeta la estatal en la materia, pues, entre otros límites, se confiere "en los términos de lo dispuesto" en el artículo 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.

Se reconoce así la competencia del Estado para dictar la legislación básica en el sector mencionado, en particular a partir de lo establecido en el artículo 149.1.11ª y 13ª de la Constitución (el Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias de "bases de la ordenación del crédito, banca y seguros" y "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"), aunque propiamente la materia específica "Cajas de Ahorro" no aparece recogida *expressis verbis* en la Constitución a efectos competenciales ni en el artículo 148 ni en el 149 (como observó la STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 2, sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el 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 4 de julio, de Cajas de Ahorro gallegas).



CONSEJO DE ESTADO

Con fundamento en los indicados preceptos constitucionales, el Estado dictó la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA) y, posteriormente, las modificaciones de ésta a través de las Leyes 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Baste en un primer momento afirmar la competencia estatal, para dictar la legislación básica en materia de Cajas de Ahorros, recordando la STC 49/1988, de 22 de marzo (en resolución de varios recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la LORCA), según la cual, "es necesario identificar la peculiar entidad de crédito que son las Cajas y distinguirlas de los demás intermediarios financieros y, para lograrlo en todo el territorio nacional, las características correspondientes han de ser fijadas con carácter general por el Estado. También es de competencia del Estado velar por que en la organización de las Cajas esté presente la pluralidad de intereses públicos a los que atienden. De todo ello resulta que las bases de la ordenación del crédito deben comprender normas organizativas de las entidades cuyo objeto principal son las operaciones de crédito, y es evidente que, en la actualidad, las Cajas son fundamentalmente entidades de crédito (...). La doctrina sentada en la STC 1/1982 debe ser mantenida en el sentido de que el Estado puede fijar bases relativas a la organización del crédito, que le atribuye expresamente el artículo 149.1.11ª de la Constitución. Cuestión distinta (...) es la del alcance y contenido de esas bases, pero aquí basta con hacer la anterior afirmación de principio" (FJ 2).

La LORCA prevé en la disposición final cuarta, apartado uno, que las Comunidades Autónomas, en el marco de la normativa básica del Estado, de la que forma parte la presente Ley, y en el ámbito de sus competencias, podrán desarrollarla, en especial en los siguientes aspectos:

a) Procedimiento para elegir y designar a los miembros de la Asamblea General y el Consejo de Administración, en particular procedimiento de selección de las Corporaciones Municipales, y proceso electoral de representantes de los impositores.



CONSEJO DE ESTADO

b) Normas de procedimiento y condiciones para la renovación, la reelección y provisión de vacantes de los Consejeros Generales y Vocales del Consejo de Administración.

c) Condiciones de convocatoria y funcionamiento de las Asambleas Generales.

d) Constitución y funcionamiento de la Comisión Ejecutiva como órgano delegado del Consejo de Administración.

e) Criterios que inspirarán la redacción de los Reglamentos del procedimiento regulador del sistema de designaciones de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros.

Luego, el apartado tres de la misma disposición final determina que no tendrán el carácter de norma básica una serie de preceptos de la Ley que relaciona específicamente.

IV. A la vista de los títulos competenciales referidos, procede a continuación examinar la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias de los preceptos de la Ley gallega 10/2009 que en la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros e informes antes reseñados se considera que incurren en causa de inconstitucionalidad. Siguiendo la sistemática que los agrupa según la materia a que se refieren, cabe distinguir:

1) Artículos en materia de solvencia y naturaleza de las Cajas de Ahorros como entidades de crédito:

1.1. Artículo 2º.Tres

Este artículo de la Ley gallega 10/2009 ha venido a añadir un inciso final al artículo 15.c) del texto refundido de la legislación de Cajas de Ahorros de Galicia de modo que, cuando una Caja se encuentre en situación de déficit patrimonial, deberá adoptarse –además de las dos previstas en los párrafos a) y b)- cualquier otra medida prevista en la normativa básica del



CONSEJO DE ESTADO

Estado "previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia".

my

A propósito del recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero, el Tribunal Constitucional ha dicho en la STC 235/1999, de 16 de diciembre (FJ 5) que, de "la consideración del Banco de España como garante del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero, a que se hace referencia en la STC 155/1996, fundamento jurídico 5, y plasmada actualmente, en el plano legislativo, en el artículo 7.5.b) de su Ley de Autonomía, conforme a la redacción dada al mismo por el artículo 2 de la Ley 18/1998, de 28 abril, se deriva el carácter básico de las funciones ejercidas por dicha institución y que tienen por objeto la preservación de la solvencia de las entidades de crédito (SSTC 48/1988, fundamento jurídico 26; 155/1993, fundamento jurídico 5; 96/1996, fundamento jurídico 7, y STC 155/1996, fundamento jurídico 6.). Ello porque la salvaguardia de dicha solvencia trasciende los casos concretos y protege un interés supraautonómico, cual es la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, que se ve negativamente afectado por las situaciones de insolvencia en que pudieran incurrir los sujetos integrantes del mismo, para lo cual se establece la existencia de mecanismos de aseguramiento de los intereses de terceros y de saneamiento y reflotamiento de las entidades en dificultades, que tratan de restaurar la confianza en el sistema y que implican al conjunto de las entidades crediticias".

La legislación estatal ha establecido la reserva al Estado -principalmente a través del Banco de España- de las funciones ejecutivas en relación con la solvencia de las entidades crediticias, entre las que se incluyen las Cajas de Ahorros. Así, la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros, atribuye al Banco de España la condición de autoridad responsable de la supervisión de las entidades de crédito y sus grupos consolidables (artículo décimo *bis*). El artículo undécimo de la misma



CONSEJO DE ESTADO

Ley determina que, cuando una entidad de crédito no alcance los niveles mínimos de recursos propios requeridos o los adicionales que sean exigidos por el Banco de España, deberán destinar a la formación de reservas los porcentajes de sus beneficios o excedentes líquidos que reglamentariamente se establezcan, sometiendo a tal efecto su distribución a la previa autorización del Banco de España. En particular el artículo undécimo, apartado 4, dispone que las Cajas de Ahorros deberán destinar a reservas o fondos de previsión no imputables a riesgos específicos un 50%, como mínimo, de aquella parte de los excedentes de libre disposición que no sea atribuible a los cuotapartícipes, porcentaje que podrá ser reducido por el Banco de España cuando los recursos propios superen en más de un tercio los mínimos establecidos.

El Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, que desarrolla la Ley 13/1985, recoge en su Capítulo IX los procedimientos de gobierno, organización, gestión de riesgos y autoevaluación del capital interno de las entidades de crédito, obligando a éstas, cuando se encuentren en una situación de incumplimiento de los requerimientos de recursos propios mínimos, a informar al Banco de España y a someter a la aprobación de éste un plan para solventar dicha situación.

La Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las Entidades de crédito, considera los incumplimientos de la normativa de solvencia infracciones graves o muy graves, siendo competentes para la imposición de las correspondientes sanciones el Banco de España y el Ministerio de Economía y Hacienda. Asimismo habilita al Banco de España, dando cuenta razonada al Ministro de Economía y Hacienda, para acordar la intervención o la sustitución provisional de los órganos de administración o dirección de una entidad de crédito que se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia.

Pues bien, la exigencia yuxtapuesta por la Ley gallega 10/2009 de autorización de la Consejería autonómica a fin de que las Cajas de dicha Comunidad Autónoma puedan adoptar medidas en situaciones de déficit patrimonial para garantizar la solvencia de la Entidad interfiere con las



CONSEJO DE ESTADO

funciones atribuidas en la legislación básica a órganos del Estado, en una materia en la que se exige una actuación uniforme y coordinada que asegure la eficacia de las medidas adoptadas en el conjunto del sistema crediticio nacional, por lo que se estima que existen fundamentos jurídicos suficientes para recurrir el precepto de referencia.

1.2. Artículo 2º.Trece

Introduce este artículo un nuevo párrafo último en el artículo 35.3 del texto refundido de la legislación de Cajas de Ahorros de Galicia aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, que añade unos parámetros de valoración para el otorgamiento de la autorización previa de la Consejería autonómica competente en materia de política financiera, en relación con los sistemas institucionales de protección previstos por la normativa de recursos propios o figura análoga, no previstos en la normativa estatal, así la consideración de “las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la Entidad en Galicia”.

M

Los sistemas institucionales de protección (SIP) aparecen configurados en la normativa básica estatal (Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, que incorpora al ordenamiento español la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio), como un mecanismo específico para la protección mutua a efectos de solvencia de las Entidades de crédito, sometido exclusivamente al reconocimiento de su correcta configuración por el Banco de España en virtud de la concurrencia de unos requisitos objetivos. En particular el artículo 26.7 del Real Decreto citado establece las condiciones que, a juicio del Banco de España, deben darse para que las Entidades de crédito puedan asignar una ponderación de riesgo del 0% a las exposiciones frente a contrapartes que pertenezcan al mismo sistema institucional de protección que la Entidad de crédito acreedora, lo que equivale a anular requerimientos de capital y a facilitar la gestión integrada de los riesgos dentro del SIP.



CONSEJO DE ESTADO

Así, la configuración de una potestad discrecional de autorización autonómica de la referida facultad de las Cajas gallegas de acudir a un SIP, en función de las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la Entidad en Galicia, es ajena a los requisitos objetivos a tales efectos establecidos en la norma comunitaria y en la norma básica estatal así como eventualmente puede obstruir la finalidad primordial de favorecer la solvencia de las Entidades del sistema crediticio en su conjunto a través de la reducción de costes operativos y del aumento de la eficiencia o el mejor acceso a la financiación en mercados internacionales.

2) Artículos y disposiciones en materia de órganos de representación:

2.1. Artículo 2º.Cinco

M Este artículo de la Ley gallega 10/2009 modifica el artículo 23 del texto refundido de la legislación de Cajas de Ahorros de Galicia. Si antes de la reforma la norma autonómica preveía que “el Registro de Altos Cargos de las Cajas de Ahorros gallegas solo tendrá carácter informativo, a no ser que el Gobierno autónomo disponga otra cosa”, con la modificación pasa a establecerse que, en todo caso, la inscripción en dicho registro tiene carácter constitutivo.

La LORCA regula con detalle el nombramiento y cese de los miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración y de la Comisión de Control y del Director General de las Cajas de Ahorros. Tales nombramientos y ceses tienen lugar en virtud de las elecciones y designaciones operadas por los diferentes grupos representativos de intereses colectivos presentes en la Asamblea General (para el caso de los Consejeros Generales, de los vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control), o en el caso del Director General por designación del Consejo de Administración, confirmada por la Asamblea General, sin ulteriores requisitos o condicionamientos. En ningún punto se hace mención a la



CONSEJO DE ESTADO

necesidad de que para la plena eficacia de dichos nombramientos y ceses deba producirse su inscripción en registro alguno. Únicamente el artículo 17.3, respecto de los vocales del Consejo de Administración, dispone que, en todo caso, su nombramiento y reelección habrá de comunicarse al Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Banco de España, o a la Comunidad Autónoma, según proceda, para su conocimiento y constancia.

El nuevo requisito establecido por la Ley gallega 10/2009 de la inscripción –con carácter constitutivo- en el registro de órganos de gobierno y de altos cargos de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Galicia, “de modo que los nombramientos, reelecciones y ceses no tendrán eficacia vinculante y ejecutiva hasta la comunicación a la entidad de la inscripción de aquéllos”, carece de fundamento en la norma básica y, más bien, contraviene el sistema de nombramientos, reelecciones y ceses previsto en ella al dejar supeditada la eficacia de dichos actos a un acto de inscripción registral a realizar por una Consejería autonómica.

M

Tampoco cabe pensar que esta previsión nueva pueda constituir un desarrollo admisible de las bases establecidas por el Estado. Ciertamente la Comunidad Autónoma gallega tiene atribuidas competencias de intervención administrativa sobre las Cajas de Ahorros domiciliadas en su territorio, razón por la cual no existe obstáculo para que ésta disponga –como ocurría en el régimen previo a la modificación- de un registro administrativo, con meros efectos informativos, de los órganos de gobierno y altos cargos de dichas Cajas. Tal como ha señalado la STC 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 3, no hay inconveniente en que las Comunidades Autónomas dispongan de registros administrativos en materias de su competencia, siempre y cuando el incumplimiento del deber de inscripción no genere consecuencia alguna en las relaciones *inter privados* y en el orden mercantil (el artículo 149.1.8ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos y la cláusula 6ª sobre la legislación mercantil).

Por tales razones, se considera que existen fundamentos jurídicos suficientes para la impugnación constitucional del precepto de referencia.



2.2. Artículo 2º.Siete

La Ley gallega 10/2009 ha dado nueva redacción al artículo 25 (Asamblea General) del texto refundido de la legislación de Cajas de Ahorros de Galicia, estableciendo en el apartado 3, párrafo c), que la representación de los impositores y de las Corporaciones Municipales deberá guardar proporción con la distribución de los depósitos captados en cada Comunidad Autónoma. A tal efecto, el número de miembros del sector se asignará por Comunidades Autónomas en función del volumen de depósitos que supongan las oficinas.

El artículo 2.3, párrafo cuarto, de la LORCA prevé que, “cuando las Cajas de Ahorros tengan abiertas oficinas en más de una Comunidad Autónoma, la representación en la Asamblea General de los distintos grupos, con excepción de los que, en su caso, representen a las Comunidades Autónomas y de los previstos en el apartado 1.c) y d) del presente artículo, deberá ser, en observancia del principio de igualdad, proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas, dentro del porcentaje atribuido a cada uno de ellos”.

La redacción del citado artículo de la LORCA ha sido introducida por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, con posterioridad a las SSTC 48/1988 y 49/1988. Según la jurisprudencia sentada en ellas, los dos principios básicos informadores del modelo organizativo contenido en la LORCA eran originariamente el principio democrático, manifestado en el carácter representativo de sus órganos rectores, y el principio de gestión eficaz, con base en criterios estrictamente profesionales. La modificación posterior ha añadido otro principio, cual es el de igualdad en la representación territorial.

Dicho principio de igualdad en la representación territorial se aplica a los distintos grupos presentes en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, con las únicas excepciones permitidas por la Ley estatal de los que representen a las Comunidades Autónomas, las personas o Entidades fundadoras de las Cajas y los empleados de éstas. Conforme al artículo 2.3,



CONSEJO DE ESTADO

párrafo quinto, de la LORCA, la legislación de desarrollo se ajustará en todo caso a lo establecido en este artículo y, en virtud de la disposición final cuarta, apartado 3, de la misma Ley, tal prescripción tiene carácter básico.

M

Pues bien, la nueva disposición gallega no aplica el referido principio territorial en cuanto a las entidades representativas de intereses colectivos, categoría esta que, si bien no figura dentro de las mencionadas en el artículo 2.1 de la LORCA entre los grupos que articulan la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, ha sido introducida por la legislación gallega de Cajas. Según el artículo 25.2.c) de esta última, entre los sectores representados en la Asamblea General estarán las entidades representativas de intereses colectivos, con el 10%. Dentro de dicho porcentaje, el 25% será para las entidades representativas de las confederaciones de empresarios de Galicia; otro 25% para las organizaciones sindicales más representativas de Galicia; otro 25% para las restantes entidades con representación en el Consejo Económico y Social de Galicia, no mencionadas anteriormente, que no tengan la consideración de administración institucional o corporativa; el otro 25% para las asociaciones e instituciones de carácter benéfico o social de reconocido prestigio y representatividad en el ámbito territorial de actuación de la Caja de Ahorros, designadas por orden de la Consejería competente en materia de política financiera, previa consulta a las Entidades.

En realidad, solo se observa el principio de representación territorial respecto del último subgrupo que integra el grupo de las entidades representativas de intereses colectivos (aunque no se vincula, según requieren los términos de la LORCA, al número de depósitos captados entre las diferentes Comunidades Autónomas en que la Caja tenga abiertas oficinas), pero no se aplica a las tres categorías restantes.

En todo caso, partiendo de que la norma básica estatal solo exceptúa de la aplicación del principio de igualdad en la representación territorial a los grupos de la Asamblea General que representen a las Comunidades Autónomas, las personas o Entidades fundadoras de las Cajas y los empleados, cabe considerar que existe contradicción del artículo 25 de la



CONSEJO DE ESTADO

Ley gallega de Cajas de Ahorros con la LORCA en los términos expuestos y, por tanto, fundamento para su impugnación constitucional.

Conforme a la STC 137/1986 (FJ 4), "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".

2.3. Artículo 2º.Diez

El artículo 31 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, en la redacción que le da la Ley autonómica 10/2009, dispone que corresponde a la Asamblea General: "a) nombrar a los vocales del Consejo de Administración y de la Comisión de Control de entre los miembros de la propia Asamblea General" (se han refundido las letras a) y b) del texto original y se ha añadido el último inciso 'de entre los miembros de la propia Asamblea General').

La LORCA, respecto de los miembros de la Comisión de Control, establece en el artículo 22.1 que éstos serán elegidos por la Asamblea General "entre los Consejeros Generales que no ostenten la condición de vocales del Consejo de Administración, debiendo existir en la misma representantes de los mismos grupos o sectores que compongan la Asamblea General, en idéntica proporción". Por tanto, en este punto, la norma autonómica no se opone a lo establecido en la legislación básica.

Por lo que se refiere a los miembros del Consejo de Administración, deberán ser nombrados con la participación de los mismos grupos y con igual proporción y características que las establecidas en el apartado tercero del artículo dos para los miembros de la Asamblea General (artículo 14). En particular, por lo que se refiere al nombramiento de los Consejeros de Administración representantes de las Corporaciones



CONSEJO DE ESTADO

Municipales, el párrafo a) determina que la designación podrá recaer entre los propios Consejeros Generales de representación de Corporaciones Municipales o de terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad y sin que estas últimas puedan exceder del número de dos. También en lo que hace al nombramiento de los miembros representantes de los impositores (párrafo b) se especifica que "se efectuará por la Asamblea General y de entre los mismos". "No obstante, se podrá designar hasta un máximo de dos personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad y no sean Consejeros Generales".

El artículo 14 de la LORCA ha sido objeto de examen por el Tribunal Constitucional en las SSTC 48/1988 (FJ 18) y 49/1988 (FJ 25). En esta última se lee: "El artículo 14, que establece la forma de llevar a cabo la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración, es directa consecuencia del artículo 2.3 relativo a la representación de los intereses colectivos en la Asamblea (...). Debe entenderse, por tanto, referido a los grupos y proporciones que se fijen en cada caso para la representación de dichos intereses, y en ese sentido debe calificarse de básico. No lo es, en cambio, el mecanismo excesivamente detallado relativo a la forma y requisitos de proposición de candidatos y de elección. Por el contrario, es básica la norma que permite a los Consejeros Generales representar a las Corporaciones Municipales o a los impositores designar como vocales del Consejo de Administración a terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad hasta un número de dos, pues tiende a reforzar la eficacia y profesionalidad en la gestión de las Cajas y a cumplir, en consecuencia, uno de los objetivos perseguidos por la LORCA".

Así pues, el artículo 14 de la LORCA tiene carácter básico cuando admite que un cierto número de miembros del Consejo de Administración (en representación de las Corporaciones Municipales y de los impositores) no sean Consejeros Generales sino terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad. Tal posibilidad parece vedada por el artículo 31.a), en la nueva redacción dada por la Ley 10/2009, del texto refundido de la legislación de Cajas de Ahorros de Galicia. Debido al inciso final y común "de entre los miembros de la propia Asamblea General" aplicable tanto al



CONSEJO DE ESTADO

nombramiento de vocales del Consejo de Administración como de la Comisión de Control (salvo que se predicara solo respecto de estos últimos, algo que la redacción y puntuación del precepto no parecen apoyar) ha de considerarse que tal previsión es contraria al orden constitucional de distribución de competencias por oponerse a la legislación básica estatal.

2.4. Artículo 2º.Once

La modificación del artículo 32 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia por la Ley 10/2009 ha dado nueva redacción al precepto que se refiere a las mayorías necesarias para la aprobación de acuerdos, estableciendo que éstos se tomarán por mayoría simple de votos de los concurrentes, salvo en los casos señalados en el apartado anterior (emisión de cuotas participativas, separación de miembros de los órganos de gobierno, aprobación o modificación de estatutos y de los reglamentos, liquidación o disolución de la Caja de Ahorros), en cuyo caso será necesario el voto favorable de dos tercios de los concurrentes.

Tal previsión no se corresponde estrictamente con lo dispuesto en la legislación básica estatal. En efecto, el artículo 12.2 de la LORCA prevé que “los acuerdos de la Asamblea General se adoptarán por mayoría simple de votos de los concurrentes, excepto en los supuestos que contemplan los apartados 2 y 3 del artículo 11 (aprobación y modificación de los estatutos y reglamento; disolución y liquidación de la Entidad o su fusión con otras), en los que se requerirá en todo caso, la asistencia de la mayoría de los miembros, siendo necesario, además, como mínimo, el voto favorable de los dos tercios de los asistentes”.

Por tanto, la nueva norma gallega omite la exigencia de mayoría cualificada de dos tercios establecida en la LORCA para la adopción por la Asamblea General de los acuerdos de fusión de la Caja de Ahorros con otra Entidad, voto cualificado que constituye un mínimo indisponible para el legislador autonómico.



CONSEJO DE ESTADO

Las SSTC 61/1993 (FJ 5) y 62/1993 (FJ 2), dictadas en recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes del Parlamento de Canarias y de las Cortes de Aragón, de Cajas de Ahorros de las respectivas Comunidades Autónomas, declararon la inconstitucionalidad de las previsiones de dichas leyes por cuanto no respetaban los quórum de asistencia y de voto, básicos, establecidos en el artículo 12 de la LORCA y que garantizan la eficacia del funcionamiento de la Asamblea. Se reconocía que esos quórum han de considerarse como mínimos y no como rígidamente obligatorios (tal como señaló la STC 49/1988, FJ 24) porque la legislación básica estatal en relación con la disolución, liquidación y fusiones, materia que incide muy directamente en los aspectos financieros de la institución, constituye un mínimo infranqueable que el legislador autonómico solo puede regular para reforzar pero no para debilitar o reducir sus exigencias.

Además –según la STC 61/1993 (FJ 1)-, “las ‘incongruencias’ con la normativa estatal básica de los preceptos impugnados, en los casos que omiten extremos esenciales de las normas básicas estatales, quiebran la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE aun en el caso de que fuera posible realizar una interpretación conforme a la Constitución integrando tales casos con la norma básica”.

Dado que se da tal contradicción por omisión con la LORCA en lo previsto en el artículo 32.4 de la Ley gallega de Cajas de Ahorros, procede concluir que existen motivos para afirmar que en este punto pudiera concurrir vicio de inconstitucionalidad.

2.5. Artículo 2º.Quince

El artículo 37.3, primer párrafo, del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia, con la modificación introducida por la Ley 10/2009, dispone que, “con la excepción del Parlamento de Galicia, ninguna entidad podrá tener más de un representante en el Consejo de Administración de una Caja de Ahorros ni podrá estar representada simultáneamente en el



CONSEJO DE ESTADO

Consejo de Administración y en la Comisión de Control de la misma Caja de Ahorros”.

A través de tal previsión, la Ley gallega pone límites a la representación que el artículo 14 de la LORCA establece en el Consejo de Administración para los grupos de intereses (Corporaciones Municipales, impositores, empleados de la Caja de Ahorros, personas o Entidades fundadoras) “con igual proporción y características que las establecidas en el apartado 3 del artículo 2 para los miembros de la Asamblea General”, a cuya representación se añaden determinadas particularidades entre las que no se halla la prohibición de que haya más de un representante de una entidad.

El artículo 14 de la LORCA no tiene carácter básico, conforme a la STC 49/1988 (FJ 25) y a la disposición final cuarta, apartado tres, de la LORCA en cuanto establece el mecanismo relativo a la forma y requisitos de provisión de vocales del Consejo de Administración pero sí en el resto de su regulación, entre la que se ha de contar la referida a los grupos y proporciones que se fijan para la representación de los distintos grupos de intereses, de modo que la Comunidad Autónoma no puede alterar tales proporciones por la vía indirecta de establecer límites a la representación de la o las entidades incluidas en cada grupo. En consecuencia, la limitación de referencia puede resultar contraria a lo dispuesto con carácter básico en la legislación estatal y, por tanto, se aprecian motivos para su impugnación constitucional.

2.6. Artículo 3º.Cuatro

La Ley gallega 10/2009 ha modificado el artículo 74 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia en el sentido de atribuir a la Consejería competente en materia de política financiera la autorización de los acuerdos relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior. Por otra parte, en caso de que no se firme convenio entre dicha Consejería y la Caja de Ahorros antes de 31 de marzo de cada ejercicio, aquélla podrá establecer por orden el porcentaje



CONSEJO DE ESTADO

de los excedentes que se dedicarán a obras sociales, previa audiencia de la entidad afectada.

Conforme al artículo 11.6 de la LORCA (de carácter básico), compete de forma especial a la Asamblea General “la creación y disolución de obras benéfico-sociales, así como la aprobación de sus presupuestos anuales y de la gestión y liquidación de los mismos”.

Así pues, se aprecia una contradicción entre las competencias que la nueva Ley gallega asigna a la Consejería competente en materia de política financiera y las competencias que la LORCA atribuye exclusivamente a la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, que suponen una potencial injerencia del Gobierno autonómico en la administración, gestión y control de las Cajas de Ahorros que corresponde –y del que es exclusivamente responsable- al principal órgano de gobierno de éstas. En su virtud, se estima que existen motivos para recurrir ante el Tribunal Constitucional el precepto de referencia de la Ley gallega 10/2009.

2.7. Artículo 3º.Cinco

Las mismas consideraciones realizadas en el apartado inmediatamente anterior cabe formular respecto de la previsión incorporada al artículo 75 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia por la Ley 10/2009 conforme al que “será preciso el informe favorable previo de la Consejería competente en materia de política financiera para la realización de cualquier obra social, propia o en colaboración, cuando el importe que se vaya a financiar por la Caja en el ejercicio vigente y en los dos siguientes sea superior a 500.000 euros”.



CONSEJO DE ESTADO

En la medida en que tal informe parece configurarse como preceptivo y habilitante, se privaría a la Asamblea General de competencias propias a tenor de la LORCA.

2.8. Disposición transitoria primera

La disposición transitoria primera, apartado 1, de la Ley gallega 10/2009, referida a la "adaptación de los órganos de gobierno", establece que, sin perjuicio de lo previsto en el texto refundido de la legislación de Cajas de Ahorros de Galicia, "dados los cambios porcentuales y sectoriales que se introducen, en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, las Cajas de Ahorros con domicilio social en Galicia deberán proceder a renovar la totalidad de sus órganos de gobierno, adaptándolos a las disposiciones que se contienen en esta Ley". Una cierta matización de lo anterior parece establecerse en la disposición transitoria segunda ("normas para la primera renovación de los órganos de gobierno") al preverse en su apartado 3 que, "a pesar de lo establecido anteriormente, y para garantizar la continuidad de los órganos de gobierno evitando cambios radicales en su composición en aras de la eficacia, se procederá de la siguiente manera: a) La designación de la cuota de empleados a la que se hace referencia en la letra d) del apartado anterior se producirá un año después de la fecha de constitución de la Asamblea General, y continuarán hasta esa fecha los representantes en ejercicio del cargo en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley".

La LORCA parte del principio de la renovación parcial de los órganos de gobierno como garantía de estabilidad y de eficacia en la gestión. Así, el artículo 9.2 dispone que "la renovación de los Consejeros Generales será acometida por mitades, respetando la proporcionalidad de las representaciones que componen la Asamblea General". De forma similar, el artículo 17.2 prevé que "la renovación de los vocales del Consejo de Administración será acometida por mitades, respetando, en todo caso, la proporcionalidad de las representaciones que componen dicho Consejo". Conforme a la disposición final cuarta, apartado 3, el artículo 9.2 no tiene



CONSEJO DE ESTADO

carácter básico en cuanto impone la renovación por mitades de la Asamblea General.

La STC 49/1988 (FJ 22) dijo que, "respecto a la norma que impone la renovación de los consejeros por mitad, respetando la proporcionalidad de las representaciones que componen la Asamblea, debe afirmarse que es básica en cuanto exige la renovación parcial, ya que tiende a garantizar la continuidad del órgano, evitando cambios radicales en su composición en aras de la eficacia, pero no lo es en que la renovación se haga por mitad, pues otras alternativas garantizarían también el fin que persigue la norma".

M

En la medida en que la disposición examinada de la Ley gallega 10/2009 prevé y obliga a una renovación total de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Galicia en el plazo de dos meses –con la singular excepción de los representantes de los empleados en la Asamblea General, la renovación de cuya cuota se difiere en bloque a un año después de la fecha de constitución de la Asamblea General- cabe considerar que se está vulnerando la normativa estatal cuando establece que las renovaciones de los órganos de gobierno de las Cajas deben ser parciales y la doctrina del Tribunal Constitucional que considera básica tal normativa para evitar cambios radicales que puedan comprometer la estabilidad y eficacia de dichas Entidades.

Y, en mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, apartados Tres, Cinco, Siete, Diez, Once, Trece, Quince, 3º, apartados Cuatro y Cinco, y la disposición transitoria primera de la Ley de la Comunidad



CONSEJO DE ESTADO

Autónoma de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 4 de febrero de 2010

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE TERCERO DEL GOBIERNO Y
MINISTRO DE POLÍTICA TERRITORIAL.